

Les pourparlers exploratoires d'Helsinki (deuxième partie)

François Carle

Volume 4, numéro 4, 1973

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700362ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700362ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Carle, F. (1973). Les pourparlers exploratoires d'Helsinki (deuxième partie). *Études internationales*, 4(4), 502-551. <https://doi.org/10.7202/700362ar>

NOTES ET DOCUMENTATION

LES POURPARLERS EXPLORATOIRES D'HELSINKI

(deuxième partie)

François CARLE *

VI - L'ORGANISATION DE LA CSCE

Les « Recommandations finales des consultations d'Helsinki » contiennent un ensemble de prescriptions en vue de l'organisation de la CSCE. Ce document de 32 pages se divise en un préambule et sept autres parties. La première expose le système des trois phases. La seconde, la plus étendue de toutes avec ses 17 pages, définit l'ordre du jour de la Conférence de même que les mandats de ses commissions et sous-commissions⁴⁷⁹. La troisième règle la question de la participation. La quatrième et la cinquième s'intéressent aux dates et aux lieux de chacune des phases de la Conférence. La sixième en détermine la procédure et la dernière, les dispositions financières⁴⁸⁰. Le texte final fut mis au point par des groupes de travail à partir de la mi-mai. Il fut adopté le 7 juin, à l'exception de la section sur la participation, qui souleva des difficultés de dernière heure et fit l'objet d'un compromis le lendemain⁴⁸¹. La présente section s'attarde à ces dispositions des recommandations finales qui n'ont été qu'effleurées sous les rubriques précédentes.

1 - UNE CONFÉRENCE EN TROIS PHASES

L'idée de tenir la CSCE en trois phases proviendrait du ministre des Affaires étrangères français, Maurice Schumann, qui l'aurait proposée à plusieurs reprises lors de ses voyages de l'automne 1971 à Sofia, Budapest, Bucarest et Berne⁴⁸². Elle aurait été d'abord accueillie avec réserve par le Conseil atlantique⁴⁸³. En revanche, le projet français reçut, durant la période des déclarations générales à Helsinki, l'appui de plusieurs pays, dont la Grande-Bretagne, la Norvège, le Danemark, l'Islande, l'Espagne et la Yougoslavie⁴⁸⁴. La Roumanie se rallia plus tard à ce groupe⁴⁸⁵. À la session de Bruxelles du Conseil atlantique, les 7 et 8 décembre 1972, les

* Assistant de recherche, Université de Carleton, Ottawa.

479. Objet de notre section V.

480. Cf. les « Recommandations finales des consultations d'Helsinki », en annexe.

481. *FAZ*, 26 mai 1973, p. 7 et 7 juin 1973, p. 6; *Le Monde*, 9 juin 1973, p. 1.

482. *Le Monde*, 22 novembre 1972, p. 3 (article de Jean SCHWOEBEL).

483. Robert W. REFORD, « Perspectives de sécurité en Europe », *Perspectives internationales*, janvier-février, pp. 26-27.

484. *The Times* (Londres), 1^{er} décembre 1972, p. 5; *Le Monde*, 2, 6 et 7 décembre 1972, p. 3.

485. *Le Monde*, 28-29 janvier 1973, p. 24.

alliés auraient admis le plan français en principe⁴⁸⁶. Les États-Unis maintenaient cependant certaines réserves. Jusqu'en décembre, ils n'avaient pas voulu s'engager à une troisième phase ; lorsqu'ils eurent accepté le schème proposé, ils demeurèrent soucieux de ne pas garantir au préalable que la Conférence se terminerait en apothéose⁴⁸⁷. L'Union soviétique adoptait une attitude contraire. Dans sa déclaration du 29 novembre, l'ambassadeur Maltsev dévoila un plan presque identique au plan français, sauf en ce qui concerne la troisième phase, que son gouvernement désirait tenir au niveau le plus élevé⁴⁸⁸. Un consensus de base au sujet du système des trois phases fut réalisé le 15 janvier : à cette date, V. Maltsev l'approuva mais la question du niveau de la dernière rencontre demeura en suspens⁴⁸⁹. Même le document final des pourparlers d'Helsinki ne prend pas une position définitive à ce sujet.

L'unanimité s'était faite rapidement au sujet de la nature de la première phase de la CSCE : une réunion des ministres des Affaires étrangères des États participants. Leurs fonctions devaient être de quatre ordres : avaliser les résultats des pourparlers préliminaires sur la forme et le contenu de la CSCE ; exposer leurs vues générales sur les sujets à l'étude, déposer des projets à l'endroit des commissions de la deuxième phase, et déterminer quand débutera cette dernière⁴⁹⁰. Le 30 novembre, l'ambassadeur britannique Elliott avait demandé que les ministres aient le pouvoir de compléter l'ordre du jour, si nécessaire⁴⁹¹. Mais cette précaution semblait périmée à l'issue des pourparlers préliminaires, puisque les délégations occidentales avaient obtenu que les mandats des commissions soient précis pour éviter la naissance de conflits aux stades ultérieurs de la Conférence. Cependant, les gouvernements ne seraient pas liés par les décisions de leurs ministres et les travaux de leur experts au moment d'adopter en bloc les résolutions finales de la CSCE⁴⁹². Un renversement d'attitudes demeure très hypothétique.

Parmi les autres points qui concernent la première phase de la CSCE et qui ne soulevèrent pas de problèmes particuliers se trouvent la question du niveau de la rencontre et celle de sa durée. Tous se rallièrent à l'idée française d'ouvrir la CSCE par une réunion des ministres des Affaires étrangères. Selon les observateurs⁴⁹³, sa durée était estimée à une période allant de cinq à dix jours. Par contre, le site de la première phase ne fut pas arrêté avant le 2 juin⁴⁹⁴. Bien sûr, la candidature d'Helsinki n'échappait à personne. La délégation finlandaise la rappela officiellement à la plénière du 25 mai. Le représentant roumain Lipatti obtint que le choix définitif soit reporté à plus tard⁴⁹⁵. Le choix de la capitale finlandaise fit l'assentiment des pays nordiques, des pays est-européens et de quelques pays occidentaux. Sa plus sérieuse rivale sembla avoir été Vienne. Ainsi, dans sa déclaration générale du 5 décembre 1972, le chef de la mission autrichienne a réitéré l'offre de son gouvernement qui prévoyait tenir la CSCE à Vienne et qui avait été formulée dans l'aide-mémoire de juin 1970⁴⁹⁶. Mais l'Autriche aurait été prête, dès le début des pourparlers préliminaires, à suivre la majorité sur cette question⁴⁹⁷. Cependant, certaines délégations, qui auraient été insatisfaites de la présidence finlandaise⁴⁹⁸, songeaient à

486. *Le Monde*, 10-11 décembre 1972, p. 2 et *The Times*, 13 décembre 1972, p. 4.

487. *Le Monde*, 14 et 17-18 décembre 1972, pp. 9 et 3 respectivement.

488. *Le Monde*, 30 novembre 1972, dernière page, et *NYT*, 30 novembre 1972, p. 6.

489. *Le Monde*, 16 et 17 janvier 1973, pp. 3 et 5 respectivement.

490. « Recommandations finales des consultations d'Helsinki », 8 juin 1973, pp. 2 et 22 ; cf. aussi *FAZ*, 24 avril 1973, p. 4, 3 juillet 1973, pp. 1 et 6 ; *The Times*, 6 juin 1973, p. 6 et *NYT*, 23 juin 1973, p. 10.

491. *The Times*, 1^{er} décembre 1972, p. 5.

492. *FAZ*, 24 avril 1973, p. 4.

493. *FAZ*, 6 et 24 avril 1973, pp. 1 et 4 ; 26 mai 1973, pp. 7 et 4, et 8 juin 1973, pp. 1, 6 et 1 respectivement ; *The Times*, 8 juin 1973, p. 8.

494. *Le Monde*, 5 juin 1973, p. 4.

495. *Le Monde*, 27-28 mai 1973, p. 2.

496. *Le Monde*, 7 décembre 1972, p. 3.

497. *Le Monde*, 22 novembre 1972, p. 3 (article de Jean SCHWOEBEL).

498. *FAZ*, 29 janvier 1973, p. 2.

d'autres endroits. Les Roumains, en particulier, défendaient le principe d'une rotation des sites de la Conférence⁴⁹⁹, qu'ils avaient réaffirmé lors de leur déclaration du 1^{er} décembre et qu'ils soutinrent par la suite en dépit de l'opposition des deux blocs⁵⁰⁰. Genève, qui accueillait déjà les *SALT* et la Conférence du Comité sur le désarmement, apparaissait comme l'endroit désigné si la CSCE devait être placée sous l'égide de l'ONU⁵⁰¹. Les villes de Stockholm, Montreux et Berlin ont également été mentionnées⁵⁰². Tard au cours des pourparlers préliminaires, Helsinki fut retenue mais le principe de rotation ne fut pas ignoré.

Parmi tous ces problèmes relatifs à la première phase de la CSCE, celui de la date de son début fut sûrement celui qui fut débattu avec le plus de nervosité. À l'origine, les pays socialistes auraient opté pour le mois d'avril 1973 mais les États occidentaux, du moins ceux qui tenaient à maintenir une forme de parallélisme avec les *MBFR*, refusaient de consentir à cette date⁵⁰³. En novembre, à Helsinki, juin 1973 était de plus en plus considéré comme l'échéance la plus réaliste⁵⁰⁴ et l'URSS, la Pologne ainsi que l'Espagne s'y conformèrent dans leurs déclarations générales au début des pourparlers préliminaires⁵⁰⁵. En avril, aucune date précise n'avait encore été avancée mais plusieurs diplomates croyaient qu'un accord sur l'ordre du jour pourrait être réalisé en mai et que les ministres pourraient se réunir tard en juin⁵⁰⁶. Les délégations des pays socialistes faisaient preuve de confiance à ce sujet, celles des pays neutres et non alignés, craignant de se voir forcer la main, traversaient une période de pessimisme – et la France, qui avait demandé, dans sa déclaration générale en novembre, la convocation de la CSCE le plus tôt possible⁵⁰⁷, se ralliait aux optimistes tout en refusant les échéances strictes⁵⁰⁸. Parallèlement aux délibérations d'Helsinki, la presse soviétique croyait déceler à Dipoli une option majoritaire favorable à la convocation de la CSCE en juin et signalait que le temps était venu d'arrêter une date, comme en témoigne un article des *Izvestia* du 26 avril⁵⁰⁹. En mai, la date du 26 juin était fréquemment mentionnée dans les coulisses⁵¹⁰. Elle dut cependant être abandonnée parce que la rencontre Nixon-Brejnev ne permettait pas aux ministres des deux pays de se libérer à temps. À la plénière du 18 mai survint la première proposition officielle relative au début de la CSCE. La délégation tchécoslovaque avança la date du 28 juin, qui semblait convenir à plusieurs⁵¹¹. Plus tard, le choix se limita à cette date et à la date du 2 juillet, proposée par la France, et secondée par la Suisse⁵¹². La suggestion française fut discutée le 2 juin : elle convenait à tous à l'exception des représentants britanniques qui désiraient, le 2 juillet, célébrer le 70^e anniversaire de Sir Alec Douglas-Home. La discussion se continua en groupe de travail⁵¹³. Le 4 juin, les dates des 2 et 3 juillet étaient encore considérées⁵¹⁴. Finalement, les

499. Cf. la section II, de notre présent article, *Études internationales*, vol. IV, n° 3, septembre 1973, pp. 302ss.

500. *Le Monde*, 3-4 décembre 1972, p. 2.

501. PALMER, *The Prospects for a European Security Conference*, p. 63.

502. *Ibid.*, et *Le Monde*, 22 novembre 1972, p. 3 (article de Jean SCHWOEBEL) et *FAZ*, 29 janvier 1973, p. 2.

503. *Le Monde*, 22 novembre 1972, p. 3. (article de Jean SCHWOEBEL).

504. *NYT*, 17 et 23 novembre 1972, pp. 1 et 16 respectivement.

505. *Le Monde*, 1^{er} et 7 décembre 1972, pp. 4 et 3 respectivement.

506. *Le Monde*, 15 mars 1973, p. 5 ; *FAZ*, 6, 26 et 27 avril 1973, pp. 1, 3 et 4 respectivement.

507. *Le Monde*, 1^{er} décembre 1972, p. 4.

508. *Le Monde*, 8-9 avril 1973, p. 4.

509. GOLOSHUBOV, « Dipoli: Decisive Stage », *loc. cit.*, p. 17.

510. *Le Monde*, 12 mai 1973, p. 1.

511. *The Times* (Londres), 19 mai 1973, p. 4, et *Le Monde*, 20-21 mai 1973, p. 5.

512. *Le Monde*, 27-28 mai 1973, p. 2 ; *The Times*, 2 juin 1973, p. 2 et *FAZ*, 4 juin 1973, p. 1.

513. *Le Monde*, 3-4 juin 1973, p. 2 et *The Times*, 5 juin 1973, p. 16.

514. *The Times*, 5 juin 1973, p. 1.

délégués se rallièrent pour le 3 juillet à la plénière du 7 juin⁵¹⁵. La date d'ouverture de la CSCE comptait donc parmi les derniers problèmes à être réglés.

Plus lointaine, la deuxième phase de la CSCE suscita moins de problèmes lors des pourparlers préliminaires. Plusieurs dispositions des recommandations finales sur ce point précis furent adoptées sans grande difficulté. Ainsi en est-il du niveau de la Conférence et de ses fonctions. Les États participants déléguèrent leurs experts dans les problèmes à l'ordre du jour. Leurs activités se scindent en trois parties. En premier lieu, ils travailleront au sein des commissions et sous-commissions sur la base des mandats de ces dernières. Donc, les recommandations finales des consultations d'Helsinki ont établi, pour la deuxième phase de la CSCE, une structure composée de trois commissions et de onze sous-commissions, chapeautées par un comité de coordination⁵¹⁶. À l'intérieur de cette structure, le comité de coordination joue un rôle particulier : composé des 35 chefs de délégation, il coordonne et supervise l'activité des commissions, s'occupe du quatrième point de l'ordre du jour, les suites de la Conférence, au sujet desquelles il peut émettre des recommandations⁵¹⁷. Enfin, les experts devront élaborer des propositions détaillées en ce qui concerne les trois autres points de l'ordre du jour⁵¹⁸. De plus, c'est le comité de coordination qui est chargé de recommander aux États participants la date du début de la troisième phase⁵¹⁹. Cette énumération couvre l'ensemble des fonctions dévolues à la réunion des experts.

Les recommandations finales des consultations d'Helsinki ne contiennent aucune disposition précise en ce qui concerne le début de la deuxième phase et sa durée. Ces questions, certainement la première en tout cas, doivent être résolues par les ministres lors de la première phase⁵²⁰. Le site de la deuxième phase a cependant été débattu à la fin des pourparlers préliminaires. En mai, les candidatures se limitaient à deux villes : Helsinki et Genève. À cette époque, des observateurs précisaient qu'il n'existait plus, ouvertement, une opposition de nature politique au choix de la capitale finlandaise. Dans le groupe favorable à cette décision se trouvaient les États est-européens et scandinaves, qui désiraient ainsi appuyer la politique finlandaise de neutralité, de même que les États-Unis. D'autre part, la majorité des États ouest-européens auraient préféré Genève à cause de sa position géographique centrale⁵²¹. La Roumanie s'est probablement jointe à eux au nom du principe de la rotation. La discussion se prolongea jusqu'au début de juin. Le 2, enfin, un consensus fut réalisé sur le choix de la ville suisse et cette décision fut confirmée dans le texte final des recommandations d'Helsinki⁵²². Dès le mois de juin, il ne restait donc plus que des questions mineures à régler au sujet de la deuxième phase de la CSCE : elles pouvaient tout de même s'avérer importantes du point de vue de la synchronisation de la Conférence et des MBFR ainsi que de l'allure générale des négociations puisqu'elles concernaient le rythme et la durée de la réunion des Trente-Quatre.

Quant à la troisième phase de la CSCE, des aspects encore plus significatifs furent laissés en suspens dans les recommandations finales des consultations d'Helsinki. À vrai dire, seul le rôle de cette dernière rencontre est connu : adopter « en séance solennelle » les documents préparés par les experts lors de la deuxième phase et acceptés par leurs gouvernements⁵²³. Elle aura lieu « compte tenu des recommandations formulées par le Comité de coordination » et son « niveau

515. *FAZ*, et *The Times*, 8 juin 1973, pp. 1 et 8 respectivement ; *Le Monde* 9 juin 1973, p. 1 ; « Recommandations finales des consultations d'Helsinki », 8 juin 1973, p. 22.

516. Cf. le tableau III ci-après.

517. « Recommandations finales des consultations d'Helsinki », 8 juin 1973, pp. 2 et 3.

518. *Ibid.*, p. 2.

519. *Ibid.*, p. 22.

520. *Ibid.*,

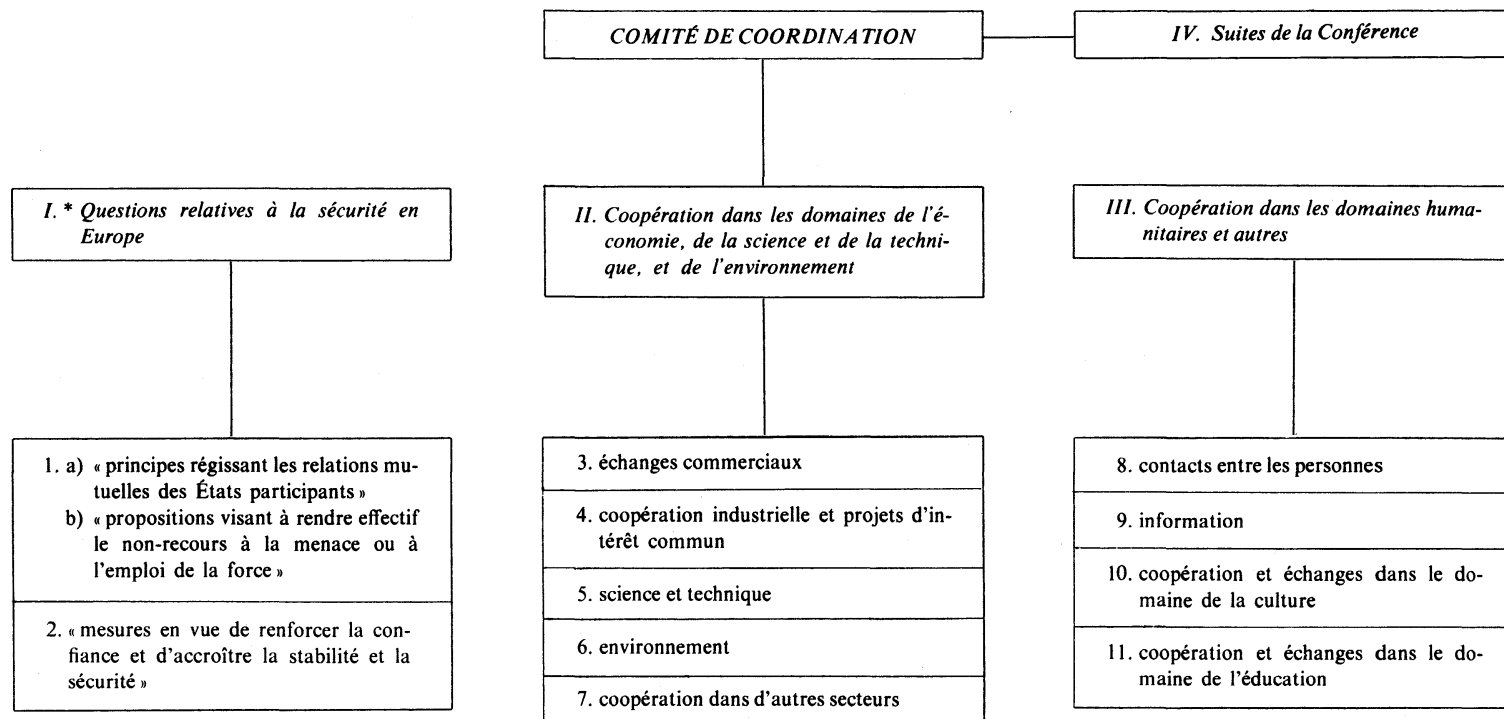
521. *FAZ*, 26 mai 1973, p. 7.

522. *Le Monde*, 31 mai 1973, p. 5 ; *FAZ*, 4 juin 1973, p. 1 ; *Le Monde*, 3-4, 5 et 9 juin 1973, pp. 2-4 et 1 respectivement ; « Recommandations... », p. 23.

523. « Recommandations... », p. 3.

TABLEAU III

Organigramme de la phase II de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe



* Les chiffres romains identifient dans l'ordre les points de l'ordre du jour.

Source: *Recommandations finales des consultations d'Helsinki*, 8 juin 1973, 32 p.

de représentation... fera l'objet d'une décision de la part des États participants au cours des travaux de la Conférence, avant la fin de la deuxième phase ⁵²⁴ ». Cette dernière caractéristique de la rencontre finale est importante puisqu'elle contribuera à déterminer la signification historique de la CsCE ⁵²⁵. Le problème de la synchronisation reste également ouvert en ce qui concerne la troisième phase puisque les recommandations du 8 juin 1973 prévoient seulement que « la date du début des travaux de la troisième phase sera décidée au cours de la deuxième phase, par accord entre les États participants, sur la base des recommandations du comité de coordination ⁵²⁶ ». Le lieu de cette troisième phase est cependant fixé. Le choix d'Helsinki pour cette occasion fut étroitement lié à celui de Genève pour la rencontre des experts et survint en même temps ⁵²⁷. Le texte des recommandations finales de la préconférence explique que les délégations ont décidé de tenir la première et la dernière phase de la CsCE à Helsinki et la deuxième à Genève « tenant compte de considérations pratiques et de la rotation ⁵²⁸ ». Dans le premier critère, il faut voir l'influence des États ouest-européens et dans le second, celle de la Roumanie. Cette mention officielle du site de la troisième phase dans le document final de la préconférence n'a tout de même pas empêché quelques rumeurs de circuler et un changement sur ce point précis ne saurait être totalement exclu.

L'ensemble de ces discussions sur l'organisation des trois phases de la CsCE met en relief la réticence des États occidentaux à s'engager dans un processus qui aurait pu mener à un triomphe de la diplomatie soviétique sans obtenir des concessions concrètes en contrepartie. Ils se sont donc contentés de donner un accord de principe au déroulement de la CsCE mais grâce aux réserves formulées au sujet du rythme des négociations et de l'ampleur de la phase finale, ils gardent le moyen de contrôler cette évolution.

2 - PARTICIPATION

Il était facile de déduire que les États qui ont participé aux pourparlers préliminaires d'Helsinki participeraient à la CsCE. Cependant, le texte des recommandations finales des consultations d'Helsinki fixe les modalités de cette participation et, dans une section spéciale sur le sujet, exprime les intentions des Trente-Quatre en ce qui concerne le statut d'observateur, la nature des contributions possibles de la part d'organisations internationales et d'État non participants ainsi que leurs invités ⁵³⁰. Mais avant d'entrer dans ces détails, il convient d'examiner comment la préconférence a résolu les derniers problèmes qui se posaient en ce qui concerne l'augmentation des participants de plein droit.

À la plénière du 1^{er} juin, le président Tötterman annonça que la principauté de Monaco avait officiellement demandé de participer à la CsCE ⁵³¹. L'Union soviétique soutint que c'était impossible ⁵³². Toutefois, c'est à la France principalement que revenait le problème de l'acceptation de cette candidature.

Le traité franco-monégasque du 17 juillet 1918 pose des conditions strictes à la participation de Monaco à des conférences internationales. L'article II stipule que les mesures relatives aux relations internationales de Monaco doivent faire l'objet d'une

524. *Ibid.*, p. 3.

525. Cf. le rappel des prises de position à ce sujet, dans la cinquième partie.

526. « Recommandations... », p. 22.

527. *FAZ*, 4 juin 1973, p. 1 ; *Le Monde*, 3-4, 5 et 9 juin 1973, pp. 2, 4 et 1 respectivement.

528. « Recommandations... », p. 23.

529. À San Clemente, lors de la rencontre Nixon-Brejnev de juin 1973, la possibilité d'un sommet final à Paris aurait été évoquée mais Brejnev n'en aurait pas parlé à Pompidou lors de son séjour en France peu après. (*Le Monde*, 28 juin 1973, p. 5).

530. « Recommandations... », p. 23.

531. *Le Monde*, 3-4 juin 1973, p. 2.

532. *FAZ*, 8 juin 1973, p. 1.

entente préalable avec la France. Le traité oblige également la principauté à exercer sa souveraineté en parfaite conformité avec les intérêts politiques, militaires, navals et économiques de la France. (Cf. voir *le Monde*, 3-4 juin 1973, p. 2).

Finalement, avec l'accord français, Monaco fut accepté comme 35^e participant de plein droit de la CsCE⁵³³. À la suite de cette décision, la plupart des diplomates croyaient que le nombre de participants ne fluctuerait plus, à moins que l'Albanie ne change d'attitude à l'endroit de la Conférence paneuropéenne⁵³⁴. Certains défendaient cependant une conception plus large de la participation à la CsCE.

Au cours des pourparlers préliminaires, plusieurs délégations avaient manifesté beaucoup d'intérêt pour la sécurité en Méditerranée et la situation particulière des États nord-africains, dont certains reconnaissaient qu'ils aimeraient communiquer leur point de vue à la CsCE sous une forme ou une autre⁵³⁵. Mais même un État aussi intéressé que l'Italie avait exclu, dans sa déclaration générale, leur participation⁵³⁶. Plusieurs furent donc très surpris lorsque le représentant maltais Evariste Saliba, dans un long discours à la plénière du 25 mai, demanda que les États arabes en bordure de la Méditerranée participent de plein droit à la Conférence⁵³⁷. Malte se trouva alors dans l'isolement le plus complet : plusieurs diplomates refusèrent et multiplièrent les pressions pour l'amener à changer d'attitude. Sa position, attaquée par l'URSS dans des termes durs le 31 mai, fut qualifiée d'irresponsable et d'entêtée parce que les pays méditerranéens n'avaient même pas effectué de demande officielle de participation. Certains suggérèrent de poursuivre les négociations, sans Malte mais la majorité hésitait à violer, pour la première fois, le principe du consensus⁵³⁸. La discussion se poursuivit jour et nuit durant toute la semaine suivante⁵³⁹. La France suggéra un compromis le 2 juin : les participants décideraient par consensus lors de la Conférence si la parole pouvait être accordée à des représentants d'États non participants. Cette proposition fut acceptée en groupe de travail mais Malte maintint son exigence d'une participation de plein droit⁵⁴⁰. Les délégations est-européennes se joignirent à celles de l'URSS et des pays méditerranéens pour infléchir l'intransigeance des représentants maltais : elles leur demandèrent de retirer leur demande afin de ne pas compromettre la CsCE, mais Saliba répliqua que ce serait les 33 autres délégations qui seraient tenues responsables d'un échec de la CsCE sur la question de la participation⁵⁴¹. À cause de cette seule difficulté, la fin des pourparlers préliminaires, prévue pour le 7 juin, dut être reportée au lendemain. La seule solution semblait alors d'exclure Malte ou de lui donner un prétexte pour s'exclure. Mais le vendredi 8 juin, grâce à une intervention roumaine auprès du premier ministre Dom Mintoff, la délégation maltaise reçut de nouvelles instructions et se montra plus conciliante⁵⁴². Dans une section spéciale sur les contributions à la CsCE, le texte final, si longuement débattu, reporte en fait à plus tard une décision définitive sur l'audition des États méditerranéens :

La Conférence et ses organes de travail prendront connaissance de la manière qui sera déterminée par eux, des vues des États non participants au sujet des différents points de l'ordre du jour.

Les États situés dans les régions adjacentes à l'Europe et auxquels il est fait référence dans les dispositions du chapitre II (et en particulier ceux des États méditerranéens qui ont déjà

533. *The Times* (Londres), 8 juin 1973, p. 8 et *Le Monde*, 9 juin 1973, p. 1.

534. *The Times*, 2 juin 1973, p. 5 ; *Le Monde*, 3-4 et 9 juin 1973, p. 2 et 1 respectivement.

535. *FAZ*, 7 juin 1973, p. 6.

536. *Le Monde*, 3-4 décembre 1973, p. 2.

537. *The Times*, 26 mai 1973, p. 4.

538. *The Times*, *ibid.*, et 7 juin 1973, p. 6.

539. *The Times* (Londres), 2 juin 1973, p. 5 ; *Le Monde*, 3-4 et 10-11 juin 1973, pp. 2 et 3 respectivement.

540. *Le Monde*, 5 et 10-11 juin 1973, pp. 4 et 3 (article de Renaud ROSSET) respectivement.

541. *FAZ*, 7 juin 1973, p. 6 et *The Times*, 8 juin 1973, p. 8.

542. *Le Monde*, 9 et 10-11 juin 1973, pp. 1 et 3 respectivement.

exprimé leur intérêt de faire connaître leurs points de vue à la Conférence) sont spécialement visés au présent chapitre⁵⁴³.

(Disons ici que ce chapitre II des « Recommandations finales » traite de l'ordre du jour de la CSCE et des instructions de ses commissions. La région méditerranéenne y est évoquée deux fois dans un contexte très général : une première fois à propos de la sécurité européenne (p. 4) et une autre à propos de la coopération (p. 8 bis).)

À la suite de pressions venant de toutes parts, Malte dut donc finalement s'incliner.

Dans cette même section sur les contributions à la CSCE, il est dit que « le Comité de coordination décide des modalités selon lesquelles les organes de travail de la Conférence peuvent consulter les organisations internationales compétentes au sujet des divers points de l'ordre du jour⁵⁴⁴ ». Ce type de contribution strictement consultative viserait en particulier deux institutions de l'ONU, l'UNESCO et la Commission économique pour l'Europe, qui auraient demandé à être représentées à la CSCE⁵⁴⁵. Dans le même ordre d'idées, les recommandations finales des consultations d'Helsinki invitent le secrétaire général de l'ONU, Kurt Waldheim, à assister comme hôte d'honneur à la séance d'ouverture de la CSCE⁵⁴⁶.

Dans une autre section du chapitre sur la participation, le document final indique la possibilité d'une participation à la CSCE en tant qu'observateur pour l'un ou l'autre des Trente-Quatre, définit ses limites et expose la procédure à suivre pour obtenir ce statut spécial⁵⁴⁷. Par ailleurs, le préambule des recommandations finales contient une disposition importante concernant la participation de plein droit à la CSCE. Il est prévu que lorsque chaque État signifiera au gouvernement finlandais son intention de participer pleinement à la CSCE, il indiquera « par là même son intention de le faire sur la base des recommandations finales des consultations d'Helsinki⁵⁴⁸ ». Cette phrase serait destinée à empêcher l'addition de nouveaux sujets de discussion à ceux qui ont été définis et cernés lors des pourparlers préliminaires⁵⁴⁹.

Comparée à ces détails de procédure, la question de la participation méditerranéenne apparaît nettement comme la plus âpre qu'aient eu à traiter les trente-quatre délégations lors de la préconférence dans le domaine de la participation. En l'absence d'une solution satisfaisante dans le document final des travaux préliminaires, il était à craindre que le même problème revienne à la surface dans les stades ultérieurs de la CSCE.

3 - PROCÉDURE

Le chapitre VI des « Recommandations finales » des consultations d'Helsinki contient 14 dispositions de procédure applicables lors de la CSCE. Plusieurs d'entre elles avaient déjà été discutées au tout début de la préconférence⁵⁵⁰. Elles furent réexaminées et complétées dans les dernières semaines de mai⁵⁵¹. Leurs principales implications sont analysées dans la présente section.

Le premier des quatorze points de procédure reprend mot à mot le compromis réalisé péniblement en novembre sur une phrase qui devait décrire l'esprit général des négociations et la

543. « Recommandations finales des consultations d'Helsinki », 8 juin 1973, p. 21.

544. *Ibid.*

545. Walter SCHÜTZE, « La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe », *Études*, avril 1972, p. 527.

546. « Recommandations... », p. 21.

547. *Ibid.*, p. 20.

548. *Ibid.*, p. 1.

549. *The Times*, 7 juin 1973, p. 6 ; *FAZ*, 7 et 8 juin 1973, pp. 6 et 1 respectivement.

550. Cf. *supra*, notre seconde section, « La procédure à la préconférence », *Études internationales*, vol. IV, n° 3, septembre 1973.

551. *Le Monde*, 12 mai 1973, p. 1.

position individuelle des délégations. Il incorpore de nouveau l'amendement roumain en faveur d'une Conférence qui se déroulerait « en dehors des alliances militaires »⁵⁵².

Le deuxième point renvoie au chapitre sur l'organisation de la CSCE pour déterminer le niveau de représentation des délégations lors de chacune des trois phases. Il épouse son manque de précision, conformément à la stratégie occidentale.

Le troisième point décrit les organes de travail de la seconde phase de la CSCE. Il envisage la création de groupes de travail : la France, qui s'y refusait au début, s'est finalement ralliée à l'option de la majorité au cours des pourparlers préliminaires⁵⁵³. Il est aussi précisé, conformément au désir de la Roumanie, que ces groupes sont ouverts à tous⁵⁵⁴.

La définition du mode de décision par consensus est reprise au quatrième point. Elle est identique à celle que comprenait le plan de procédure en huit points soumis par le président Tötterman, en novembre⁵⁵⁵.

Au cinquième point, les dispositions relatives à la présidence des débats font honneur au principe de rotation tel que défendu par les délégués roumains au début de la préconférence⁵⁵⁶. À l'exception des séances inaugurales des trois phases et des organes de travail, lesquelles seront présidées par le représentant du pays hôte, le principe est adopté pour l'ensemble des autres séances durant les trois phases⁵⁵⁷. D'autre part, le compromis au sujet de la vice-présidence est maintenu au point 6 : en novembre, la Roumanie s'était opposée à ce que le président nomme l'un de ses compatriotes à la vice-présidence et il avait été décidé, dans ces conditions, d'appeler le vice-président « secrétaire exécutif pour les services techniques »⁵⁵⁸. Ce titre est conservé, mais c'est tout de même le pays-hôte qui choisit un de ses ressortissants à ce poste⁵⁵⁹.

Les septième et huitième points règlent la diffusion de l'information au sujet de la CSCE. Celui-là traite de la circulation interne de l'information et l'autre, des séances publiques. La publicité des débats, sans atteindre la proportion souhaitée par les Roumains⁵⁶⁰, est assurée pour quelques séances solennelles de la première et de la dernière phases⁵⁶¹. Elles pourront également être admises à d'autres occasions, selon le vœu des délégations. De plus, le point II précise que le principe du consensus s'applique aussi aux publications de la Conférence⁵⁶². Ainsi, chaque cas sera étudié selon ses mérites particuliers.

Les neuvième et dixième points concernent les langues de travail à la CSCE⁵⁶³, le douzième traite des points d'ordre et le treizième, de la liste des orateurs. Le point 14 stipule enfin que « les présentes dispositions de procédure sont adoptées par voie de consensus » et qu'« une fois adoptées, elles ne peuvent être modifiées que par voie de consensus »⁵⁶⁴.

En somme, les dispositions de procédure de la CSCE ne diffèrent pas sensiblement de celles qui prévalaient lors des pourparlers préliminaires. Dans les deux cas, l'influence de la Roumanie est perceptible.

552. « Recommandations... », p. 24.

553. Cf. *Études internationales*, vol. IV, n° 3, pp. 302, 303 et 307.

554. « Recommandations... », p. 24.

555. *Ibid.*

556. Cf. *Études internationales*, vol. IV, n° 3, pp. 302-303.

557. « Recommandations... », p. 25.

558. Cf. *Études internationales*, vol. IV, n° 3, pp. 302-303.

559. « Recommandations... », p. 26.

560. Cf. *Études internationales*, vol. IV, n° 3, pp. 304-305.

561. « Recommandations finales des consultations d'Helsinki », 8 juin 1973, p. 26.

562. *Ibid.*, p. 27.

563. « Recommandations... », pp. 26 et 27.

564. « Recommandations... », p. 27.

4 - FINANCEMENT

Le septième et dernier point des « Recommandations finales » expose le système de financement de la Csce⁵⁶⁵. Ce problème avait été abordé dès le 5 décembre par la délégation finlandaise, dans une intervention à caractère technique. Plus tard, en mars, la Pologne proposa à deux reprises la création d'un groupe de travail sur ce sujet et la France recommanda que les Trente-Quatre s'en occupent un peu plus⁵⁶⁶. À partir du 24 avril, le mode de financement de la Csce fut l'un des sujets discutés régulièrement en matinée⁵⁶⁷. Aucune entente n'avait encore été réalisée à la séance plénière du 25 mai⁵⁶⁸. Le tout était cependant réglé dans le document final de la préconférence.

Les recommandations de la préconférence au sujet du financement de la Csce concernent la répartition des dépenses entre les divers pays et les modalités de paiement. Ces dernières sont de peu d'intérêt. Quant au barème des contributions, il répartit les États participants en sept classes selon leur pourcentage des dépenses :

1. groupe où chacun des États paie 8.80% : RFA, États-Unis, France, Italie, Royaume-Uni, URSS ;
2. le Canada paie 5.52% ;
3. groupe où chacun des États paie 3.48% : RDA, Belgique, Espagne, Pays-Bas, Pologne, Suède ;
4. groupe où chacun des États paie 2.00% : Autriche, Danemark, Finlande, Hongrie, Norvège, Suisse, Tchécoslovaquie ;
5. groupe où chacun des États paie 0.80% : Grèce, Roumanie, Turquie, Yougoslavie ;
6. groupe où chacun des États paie 0.60% : Bulgarie, Irlande, Luxembourg, Portugal ;
7. groupe où chacun des États paie 0.20% : Chypre, Islande, Liechtenstein, Malte, Saint-Marin, Saint-Siège⁵⁶⁹.

La préconférence a pris soin de noter que ce barème ne pourra pas constituer un précédent pour d'autres occasions et qu'advenant un changement dans la participation, il serait corrigé par voie de consensus⁵⁷⁰. C'est donc de cette façon que sera assuré le financement de la Csce, dont la première phase est évaluée à un million de dollars⁵⁷¹.

* * *

Le débat sur l'ordre du jour, aux conversations préliminaires d'Helsinki, avait apporté un accord de base sur les sujets à négocier lors de la Csce. Mais, en fait, les concessions pratiques étaient rares.

La même remarque vaut pour les multiples décisions prises par les délégations en juin au sujet de l'organisation de la Csce. La préconférence a rempli son rôle et réglé plusieurs questions d'importance secondaire, comme le lieu des rencontres, la procédure et le mode de financement. Mais les sujets qui revêtaient une importance stratégique pour un groupe de participants et qui auraient pu influencer fortement la suite des négociations, comme le problème de l'échéance de la Conférence et de la participation méditerranéenne, restent en suspens.

565. *Ibid.*, pp. 28 à 30.

566. *Le Monde*, 21 mars 1973, p. 2.

567. *The Times* (Londres), 26 avril 1973, p. 5.

568. *FAZ*, 26 mai 1973, p. 7.

569. « Recommandations... », p. 29.

570. *Ibid.*, pp. 28 et 29.

571. *Le Monde*, 9 juin 1973, p. 1.

VII - RÉACTIONS AUX RÉSULTATS DE LA PRÉCONFÉRENCE

Les recommandations finales des consultations d'Helsinki furent connues dans leur forme définitive et adoptées par les 34 délégations participant aux pourparlers préliminaires au début de juin. Il restait alors à savoir si les gouvernements allaient émettre des réserves ou des objections de dernière heure, ce qui demeurerait possible quoique peu probable. Il est difficile de déterminer jusqu'à quel point cette prise de position finale des gouvernants fut influencée par l'opinion de groupes de pression et d'autres milieux intéressés par la CSCE. L'analyse de leur attitude reste cependant utile : en plus de constituer une évaluation non officielle des résultats de la préconférence, elle donne le pouls de la partie la plus éclairée de l'opinion publique internationale.

Ce chapitre se subdivise en trois sections. La première contient les réactions de certains milieux, éditorialistes surtout, à la préconférence d'Helsinki et à la convention de la CSCE. La deuxième passe en revue les prises de position de quelques gouvernements, exprimées sous une forme unilatérale, bilatérale ou multilatérale. La dernière décrit le processus d'acceptation de la CSCE et fait état des dernières difficultés qu'il a fallu écarter.

A - Les réactions de la presse internationale

Cette section groupe les jugements et commentaires au sujet des négociations d'Helsinki de la part des correspondants dans la capitale finlandaise et des éditorialistes de quelques grands quotidiens, choisis arbitrairement dans le cadre de cette recherche⁵⁷². À cause de leur proximité des milieux gouvernementaux, les journaux des pays de l'Est sont cependant évoqués dans la section suivante. La présente analyse porte donc fondamentalement sur la presse occidentale. L'objet de ses commentaires est subdivisé en sept thèmes : l'appréciation des recommandations finales, le bilan des concessions, les impressions d'ensemble sur la préconférence, les impressions d'ensemble sur la convocation de la CSCE, les espoirs suscités par la CSCE, l'attitude de l'URSS et les recommandations à l'endroit des négociateurs occidentaux.

1 - COMMENTAIRES SUR LES RECOMMANDATIONS FINALES

Les commentaires des journalistes portent à la fois sur la signification de la mise au point d'un tel document et sur certains aspects de son contenu. Dans *Le Monde*, Michel Tatu signale qu'il s'agit là d'une première dans les relations Est-Ouest dont la valeur est encore soulignée par la méthode employée, le consensus⁵⁷³. *Le Times* de Londres semble particulièrement étonné par le nombre de compromis que laisse paraître l'ordre du jour⁵⁷⁴. Son correspondant à Helsinki, Richard Davy, décrit les « Recommandations finales des consultations d'Helsinki » comme un chef-d'œuvre de concessions mutuelles et le cadre éventuel des nouvelles relations entre l'Est et l'Ouest⁵⁷⁵.

La *Frankfurter Allgemeine Zeitung* note qu'en dépit de l'opposition initiale de l'URSS, l'ordre du jour final est plus détaillé que celui qu'avaient proposé les délégations occidentales le 15 janvier⁵⁷⁶. Renaud Rosset, le correspondant du *Monde* à Helsinki, fait cependant remarquer que cela n'empêche pas le texte d'afficher une souplesse qui permette une certaine liberté d'interprétation et qu'en conséquence, il faudra beaucoup de bonne volonté pour en arriver à des résultats non équivoques⁵⁷⁷.

572. Les réactions des autres groupes d'intérêt sont traitées dans une section spéciale sur les groupes attentifs à la CSCE.

573. *Le Monde*, 30 juin 1973, pp. 4 et 5.

574. Éditorial du 11 mai 1973, p. 21.

575. *The Times* (Londres), 2 juillet 1973, p. 4.

576. *FAZ*, 3 juillet 1973, p. 1.

577. *Le Monde*, 10-11 juin 1973, p. 3.

Le *Times* de Londres, que les questions de sécurité semblent surtout intéresser, note un compromis sur les relations interétatiques dans le document final : l'ordre voulu par l'URSS est confirmé mais il existe, d'autre part, une levée de boucliers contre la doctrine Brejnev⁵⁷⁸. R. Davy ajoute plus tard que la liste de principes renforce la valeur de la Charte de l'ONU sur le continent européen et accorde un supplément de protection aux États de cette région. Il se félicite en plus de l'appui conféré aux droits de l'homme⁵⁷⁹, comme d'ailleurs un journal romain, dirigé par des Jésuites proches du secrétariat papal, la *Civiltà Cattolica*⁵⁸⁰. L'intérêt des journalistes ne s'arrête pas à mettre en évidence certains aspects des recommandations finales. Ils sont curieux de savoir dans quel sens a évolué le processus de marchandage.

2 - BILAN DES CONCESSIONS

Plusieurs tendances se discernent parmi les journaux qui adoptent l'approche du *do ut des* pour évaluer les négociations d'Helsinki. Trois sont citées en exemple sous ce titre.

Le *Times* de Londres donne l'impression d'être satisfait du résultat des pourparlers. Parce que les pays occidentaux ont pu soulever les questions qu'ils désiraient et que les pays socialistes ont accepté de discuter certains points névralgiques comme les contacts humains, il en déduit que la conception des premiers a prévalu⁵⁸¹. Le *New York Times* adopte une position plus nuancée : les concessions s'équivalent dans les deux camps, l'Ouest ayant cédé sur la participation de la Hongrie à Vienne tandis que l'Est faisait preuve de souplesse au sujet du troisième point de l'ordre du jour à Helsinki, mais elles pourront être remises en cause lors des véritables conférences⁵⁸².

Le quotidien ouest-allemand *Frankfurter Allgemeine Zeitung* paraît beaucoup plus exigeant. Dans un éditorial ferme⁵⁸³, Günther Gillesen aborde le problème des concessions dans la perspective suivante. Selon lui, après les pourparlers préliminaires, personne n'avait encore rien gagné ni rien cédé : aucun progrès n'avait été réalisé sur la question de l'hégémonie soviétique en Europe de l'Est et sur celle de la liberté de circulation, les mandats des commissions représentaient un plus petit dénominateur commun et une abondance de freins assujettissait finalement les possibilités de progrès à la volonté des gouvernements. En fait, l'ensemble des compromis penchait en faveur de l'Union soviétique : le seul fait d'assister à la CsCE représentait une concession de la part des pays occidentaux et, en retour, ces derniers n'obtiendraient que des miettes dans le domaine de la liberté de circulation, probablement seulement une augmentation de l'information sur le mode de vie occidental selon Gillesen.

À quoi attribuer ce déséquilibre ? À la divergence d'opinion parmi les gouvernements occidentaux en ce qui concerne le degré de libéralisation désiré et, en général, à l'absence à l'Ouest d'une stratégie commune de détente. La coalition des délégations occidentales et neutres avait permis de grands espoirs au début mais le germe de la dissension provint de ces pays qui misaient trop sur la libéralisation des régimes socialistes à long terme et qui, à cause de leur relation spéciale avec l'URSS, craignaient un échec de la CsCE et se résignaient en conséquence à ne pas exploiter à fond leur liberté de manœuvre : Gillesen nomme les États-Unis, qui souhaitent créer le meilleur climat possible pour les négociations de Vienne et de Genève ; la France, qui cherche à demeurer le partenaire privilégié de l'URSS, et la RFA, qui veut elle aussi éviter de s'aliéner le Kremlin. Il affirme que les négociateurs occidentaux auraient dû profiter de la consolidation du pouvoir de Brejnev au sein de la direction soviétique et de son enthousiasme pour la CsCE afin d'en obtenir des concessions en termes de contrôle soviétique en Europe de

578. Éditorial du 11 mai 1973, p. 21.

579. *The Times*, 2 juillet 1973, p. 4.

580. *FAZ*, 5 juillet 1973, p. 4.

581. Éditorial du 8 juin 1973, p. 19.

582. *NYT*, 29 mai 1973, p. 3.

583. Günther GILLESSEN, « Das Minimum von Helsinki », 5 juin 1973, p. 1.

l'Est. Dans ces circonstances, les Soviétiques devraient aussi avoir un prix à payer pour obtenir le résultat escompté lors de la dernière phase de la CSCE. Il ne cache pas que la perspective de tels gains de la part des gouvernements occidentaux paraît plus sombre qu'au début des préliminaires.

Ces exemples indiquent une certaine hétérogénéité au sujet de la CSCE dans la presse occidentale. Cette impression se concrétise à la lecture de l'évaluation des pourparlers préliminaires dans les différents journaux.

3 - ÉVALUATION DE LA PRÉCONFÉRENCE

Les principales évaluations de l'ensemble des pourparlers préliminaires proviennent de deux quotidiens européens : *Le Monde* et le *Times* de Londres. Leurs jugements sont très rapprochés.

En premier lieu, les deux journaux s'entendent sur l'ampleur des travaux exécutés lors des pourparlers préliminaires, qui méritent donc à juste titre l'appellation de préconférence. Le *Times* souligne que l'élaboration de l'ordre du jour a permis de toucher à tous les problèmes des relations Est-Ouest⁵⁸⁴. À la fin des préliminaires, un envoyé du quotidien londonien à Helsinki fait part de son étonnement : « Nul ne pensait au mois de novembre dernier que tant de travail serait effectué lors de cette rencontre des 34 ambassadeurs et de leurs adjoints⁵⁸⁵ ». Il ajoute que l'importance de la Conférence d'Helsinki s'est accrue tout au long des négociations, en même temps que la volonté de travailler sérieusement et d'accepter des compromis, de telle sorte que les délégations en sont venues à prendre d'importantes décisions après s'être concentrées sur quelques problèmes cruciaux⁵⁸⁶. R. Rosset, du *Monde*, abonde dans le même sens : une bonne part du travail de la CSCE a déjà été accomplie, la conférence préparatoire a duré six mois au lieu des quelques semaines prévues et les trois intersessions ont donné lieu à des contacts officieux qui ont activé les négociations⁵⁸⁷.

Un éditorialiste du *Times* opinait en mai que les négociations d'Helsinki contribueraient à accroître la confiance politique indispensable au succès de MBFR⁵⁸⁸. Le journaliste britannique auquel il est fait allusion précédemment élabore au sujet de l'atmosphère des pourparlers préliminaires :

Les conversations ont constitué une bonne expérience pour tous les participants. Ils ont appris comment travailler ensemble efficacement, à pratiquer le compromis et à éviter toute propagande. Les conversations ont débuté sous le signe de la propagande, mais celle-ci disparut cependant au fur et à mesure que le travail véritable avançait.

La confiance ne fit que s'accroître, ce qui mena à une ambiance de travail, véritable réussite en elle-même, car les délégués avaient ainsi l'occasion de renoncer à de nombreux préjugés⁵⁸⁹.

Deux jours plus tard, un éditorial du *Times* considère cet atmosphère de marchandage comme le principal résultat de la préconférence et constate que cette dernière a en effet apaisé les soupçons des deux côtés : l'Union soviétique pense moins en termes de subversion idéologique et s'est suffisamment maîtrisée pour aborder le thème de la libération des échanges, tandis que l'Occident cesse de considérer la CSCE comme un piège⁵⁹⁰.

584. Éditorial du 11 mai 1973, p. 21.

585. *The Times*, 6 juin 1973, p. 6.

586. *Ibid.*, p. 6.

587. *Le Monde*, 10-11 juin 1973, p. 3.

588. *The Times*, 11 mai 1973, p. 21.

589. *The Times*, 6 juin 1973, p. 6.

590. *The Times*, 8 juin 1973, p. 19.

Pour le *Times*, la préconférence d'Helsinki représente un départ encourageant, surtout lorsqu'elle est envisagée par rapport au désaccord des premiers jours⁵⁹¹. Un des ses collaborateurs en retient principalement trois points : la coordination de l'OTAN et de la CEE, l'audace de la délégation roumaine et le refus des neutres de céder aux pressions soviétiques⁵⁹². Quant aux journalistes du *Monde*, Jean Schwoebel souligne le rôle spectaculaire des délégations de la Roumanie, de l'Autriche et de la Yougoslavie et note que les mandats des commissions ont été mis au point par la CEE et l'URSS⁵⁹³ ; R. Rosset, de son côté, déplore que les négociations aient souvent ressemblé à un dialogue de blocs mais trouve des raisons d'optimisme dans le succès de la préconférence, succès qu'il juge au fait qu'aucune des 34 délégations ne s'est exclue des négociations⁵⁹⁴.

Le *Times* et *Le Monde* sont en accord dans l'évaluation de la préconférence. Un choix plus étendu de journaux fait apparaître des divergences dans les réactions à la convocation de la CSCE.

4 - COMMENTAIRES SUR LA CONVOCATION DE LA CSCE

Autour d'une majorité de positions modérées se situent quelques groupes éditorialistes insatisfaits ou enthousiastes. Parmi les réservés, qui paraissent quelquefois enthousiastes, se trouve le *Daily Mail*, de Londres, qui estime que la CSCE ne règlera rien mais qu'elle mettra tout de même quelque chose en mouvement et pour lequel le principal danger réside dans les velléités américaines de désengagement⁵⁹⁵. Le *Times* et *Le Monde* comptent de nouveau parmi les plus enthousiastes. Pour celui-ci, la rencontre à Helsinki de représentants des gouvernements du Vieux continent représente une date historique, comparable au Congrès de Vienne et de Versailles⁵⁹⁶. De son côté, le quotidien londonien observe avec satisfaction que les gouvernements européens se sont entendus pour discuter de l'amélioration des relations Est-Ouest à partir du cadre que représente le document final des pourparlers préliminaires⁵⁹⁷ et explique cet événement par la convergence des intérêts des deux camps⁵⁹⁸.

Dans plusieurs autres journaux, c'est la méfiance qui l'emporte. La *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, inquiétée par le sommet des leaders américain et soviétique, jette des doutes sur l'idée de la sécurité européenne et affirme que les perspectives se sont dégradées en ce qui concerne la CSCE : par rapport au gouvernement soviétique, les gouvernements ouest-européens seraient passés de la détente à l'adaptation⁵⁹⁹. L'éditorial le plus pessimiste provient du *Figaro*, de Paris. La CSCE y est dépeinte comme une partie contrôlée par les deux Grands et à laquelle les États ouest-européens se sont joints dans l'euphorie de la détente : de telles conditions risqueraient de laisser l'Europe en voie de construction dans sa situation de géant économique mais de nain militaire⁶⁰⁰.

La CSCE est donc traitée avec réserve par plusieurs milieux. La prudence limite aussi les espoirs qu'elle pourrait justifier.

5 - ESPOIRS SUSCITÉS PAR LA CSCE

La plupart des journaux consultés ne nourrissent pas de grands espoirs en ce qui concerne la CSCE. L'unité à ce sujet est assez remarquable.

591. *Ibid.*

592. Nicholas CARROLL, « Dawn of the Cold Peace Era », *Sunday Times*, 1^{er} juillet, p. 11.

593. *Le Monde*, 30 juin 1973, p. 3.

594. *Le Monde*, 10-11 juin 1973, p. 3.

595. « Rechnungen in Helsinki » (« Stimmen der Anderen »), *FAZ*, 5 juillet 1973, p. 2.

596. Éditorial du 9 juin 1973, p. 1.

597. *The Times* (Londres), 2 juillet 1973, p. 4.

598. Éditorial du 3 juillet 1973, p. 17.

599. *FAZ*, 2 juillet 1973, p. 2 et éditorial du 3 juillet 1973, p. 1.

600. « Die Gro Ben als Komplizen » (« Stimmen der Anderen »), *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 2.

Dans deux éditoriaux, *Le Monde* écrit qu'il ne faut pas s'attendre à des miracles⁶⁰¹. Les éditorialistes du *Times* de Londres partagent le même pessimisme. Selon le quotidien londonien, il ne faut pas espérer que la CSCE ouvre une ère nouvelle, elle donnera plutôt une forme et une expression à des changements effectués pour d'autres raisons mais elle pourra influencer le rythme et l'orientation de ces changements⁶⁰². Ils ajoutent dans une édition ultérieure que les deux camps pourraient y gagner et que l'Ouest, particulièrement, a de bonnes chances, en dépit de son infériorité dans le domaine militaire, sa supériorité dans les domaines économique et politique représentant un facteur important, comme l'aurait démontré le résultat favorable de la préconférence⁶⁰³. La *Frankfurter Allgemeine Zeitung* prend une position opposée: elle craint un résultat inégal, qui dépendrait du déséquilibre politique et militaire en faveur de l'Union soviétique⁶⁰⁴. Le groupe éditorial du *New York Times* semble lui aussi peu enthousiaste: après avoir constaté que l'Ouest ne s'attend à rien d'important de la CSCE, il passe en revue l'attitude des pessimistes, qui considèrent la CSCE comme une étape vers le désarmement et la neutralisation de l'Europe, et celle des optimistes, qui y voient l'occasion de soulever les barrières intraeuropéennes, avant de conclure que le Kremlin, encore influencé par les événements de Tchécoslovaquie en 1968 et de Pologne en 1970 et sceptique quant à la fidélité des masses est-européennes, n'est pas prêt à exposer ces dernières à l'influence occidentale⁶⁰⁵.

6 – COMMENTAIRES SUR LA POSITION SOVIÉTIQUE

Dans leur appréciation de la position soviétique, la position de chaque journal est en accord avec celle qui fut adoptée sur les autres aspects de la CSCE et décrite dans les cinq sous-sections précédentes.

Pour *Le Monde*, la convocation de la CSCE constitue une victoire du Kremlin mais montre aussi la longueur du chemin parcouru depuis l'invasion de la Tchécoslovaquie: l'URSS a dû consentir à la participation nord-américaine, à un accord sur Berlin et à la discussion de la libéralisation des échanges en Europe⁶⁰⁷. Pour le *Times* de Londres, la CSCE est rendue possible par le désir de stabilité des Soviétiques, depuis qu'ils se sentent menacés par la Chine, et par leur adaptation à la présence américaine sur le Vieux continent⁶⁰⁸. La *Frankfurter Allgemeine Zeitung* craint cependant que l'URSS ne profite de la CSCE pour imposer sa notion de coexistence pacifique⁶⁰⁹. Toutefois, selon le *Daily Mail* de Londres, tout ne sera pas facile pour les représentants soviétiques, qui craignent déjà le dynamisme que pourrait provoquer le troisième point de l'ordre du jour⁶¹⁰.

Comme dans les autres secteurs de l'opinion européenne, les sentiments à l'endroit de l'Union soviétique varient de la prudence à la méfiance dans la presse.

7 – RECOMMANDATIONS

Considérant les possibilités et les dangers que réserve la CSCE, certains éditorialistes multiplient les conseils et les mises en garde.

601. *Le Monde*, 9 juin 1973 et 4 juillet 1973, p. 1.

602. *The Times*, 8 juin 1973, p. 19.

603. *The Times*, 3 juillet 1973, p. 17.

604. Éditorial du 3 juillet 1973, p. 1.

605. Éditorial du 3 juillet 1973, p. 22.

606. Une étude beaucoup plus approfondie de la stratégie soviétique en ce qui concerne la CSCE se trouve dans la sixième partie, *supra*.

607. Éditorial du 9 juin 1973, p. 1.

608. Éditorial du 3 juillet 1973, p. 17.

609. Éditorial du 3 juillet 1973, p. 1.

610. « Rechnungen in Helsinki » (« Stimmen der Anderen »), *FAZ*, 5 juillet 1973, p. 2.

Selon *Le Monde*, la seule approche possible est une approche « réaliste et progressive »⁶¹¹. Le *Times* de Londres, de son côté, insiste sur la perméabilité des frontières comme élément indispensable de la coopération⁶¹² et recommande aux négociateurs occidentaux d'indiquer à l'URSS que l'une dépend de l'autre, que l'Ouest ne recherche pas la chute des régimes socialistes, mais ils devraient en même temps se garder de fonder leur évaluation des intentions soviétiques sur les paroles des délégués de Moscou et la baser plutôt sur les actions du Kremlin, dans le domaine militaire, par exemple⁶¹³. *Politiken*, de Copenhague, envisage un programme grandiose pour la CSCE : elle ne doit pas se limiter à terminer la guerre froide, elle doit en plus inaugurer un nouveau développement des sociétés européennes dans le sens d'une coopération accrue par-delà les frontières, d'une nouvelle communauté européenne fondée sur la liberté individuelle et de nouvelles formes sociales. Avant tout, selon le journal danois, les petits et moyens pays doivent s'exprimer et exercer toute l'influence possible sur les décisions de la CSCE afin que l'Europe ne soit pas livrée aux grandes puissances⁶¹⁴.

Le réalisme côtoie l'idéalisme, les revendications concrètes se juxtaposent aux espoirs les plus élevés. Même si la CSCE est entourée d'impondérables, elle suscite beaucoup d'intérêt dans les milieux journalistiques.

* * *

En général, l'attitude des grands journaux occidentaux à l'endroit de la CSCE est une attitude d'acceptation teintée de prudence et de réserve. La Conférence a cependant fait naître un intérêt soutenu causé peut-être par l'intuition que ses travaux pourraient éventuellement avoir des implications importantes sur l'avenir de l'Europe.

B - Les réactions des milieux officiels

Les gouvernements aussi ont émis des commentaires au sujet de la convocation de la CSCE. Cette section passe certains d'entre eux en revue sous leurs diverses formes : discussions et communiqués lors de rencontres bilatérales ou multilatérales, déclarations individuelles, opinions de la presse pour l'Union soviétique et même interviews de certains diplomates.

1 - RENCONTRES DIPLOMATIQUES

La diplomatie bilatérale ne permet pas de saisir toutes les nuances qui existent entre les États qui entrent en communication. Tout au plus est-il possible d'en dégager des impressions générales. Le contexte de la CSCE se prête à ce genre de conjectures.

Du côté occidental, l'événement majeur qui a précédé la première phase de la CSCE fut la réunion à Copenhague des ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OTAN, les 14 et 15 juin. Elle devait servir à évaluer les résultats des pourparlers préliminaires et à élaborer la stratégie des Quinze au sujet de la CSCE⁶¹⁵. Les participants auraient alors exprimé leur satisfaction en ce qui concerne les travaux de la préconférence⁶¹⁶. Les dernières hésitations relatives à la convocation de la CSCE furent balayées⁶¹⁷. Par ailleurs, le président Pompidou et le chancelier W. Brandt ont examiné leurs positions respectives par rapport à la CSCE. Lors de leur rencontre régulière d'été à Bonn, les 21 et 22 juin. Les négociations d'Helsinki et de Vienne auraient été envisagées dans la perspective du rôle des deux Supergrands et un bilan des points

611. Éditorial du 9 juin 1973, p. 1.

612. Éditorial du 8 juin 1973, p. 19.

613. Éditorial du 3 juillet 1973, p. 17.

614. « Kleine Länder hoffen auf Helsinki » (« Stimmen der Anderen »), *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 2.

615. *FAZ*, 28 mai 1973, p. 5.

616. *Le Monde*, *FAZ*, et *NYT*, 16 juin 1973, pp. 3, 6 et 8 respectivement.

617. Cf. « C » de la présente section, pp. 521ss.

d'accord et de divergence aurait été dressé⁶¹⁸. La presse occidentale n'a fait état d'aucune autre rencontre entre leaders ouest-européens au cours de laquelle la CSCE aurait été abordée.

Une activité modérée régna du côté des États plus indépendants. Le ministre des Affaires étrangères de la Yougoslavie traita de la CSCE lors de sa visite en France à la fin de mai⁶¹⁹. Dans l'avant-dernière semaine du même mois, le président Ceausescu fit de même à Rome et au Vatican. Ainsi, le communiqué conjoint du Saint-Siège et de la Roumanie se prononce pour la convocation de la CSCE dans les plus brefs délais, note son importance pour le développement des relations interétatiques dans la paix et la sécurité et lui fixe comme tâche d'établir des principes et des normes juridiques valables pour tous les États européens⁶²⁰. La CSCE aurait également été évoquée lors de la visite du chef d'État roumain en RFA du 26 au 30 juin même si la question des relations économiques bilatérales ait dominé de loin les conversations⁶²¹. Les initiatives des pays non alignés semblent s'être limitées à ces timides interventions.

Toujours en ce qui concerne la CSCE, l'Union soviétique semble avoir été la plus active de la fin des pourparlers préliminaires à la réunion des ministres des Affaires étrangères à Helsinki. La CSCE fut évoquée le 20 juin lorsque le nouvel ambassadeur soviétique en France remit ses lettres de créance au chef de l'État français, qui souligna l'importance des consultations entre les deux pays relativement à la convocation de la CSCE⁶²². Comme le déclarait un porte-parole soviétique à la veille de la rencontre entre R. Nixon et L. I. Brejnev, le 18 juin, l'Europe était un sujet inévitable dans le contexte de la convocation de la CSCE⁶²³. Effectivement, les deux leaders abordèrent le thème de la Conférence lors de leurs rencontres à Camp David et à San Clemente. Dans le communiqué final, ils se déclarent satisfaits de sa convocation⁶²⁴. Brejnev reprit la discussion de la CSCE avec le président Pompidou à Paris. Dans son allocution du 26 juin, il souligna l'« importance extraordinaire » de la Conférence et définit les points communs dans la position des deux pays comme une base de coopération pour assurer le succès de cet événement. Les deux hommes d'État se mirent en outre d'accord pour activer les travaux et faire en sorte que la CSCE soit la plus efficace et la plus concrète possible. Parallèlement, leurs ministres des Affaires extérieures examinaient le même sujet⁶²⁵. Du 2 au 5 juillet, enfin, alors même que débutait la CSCE, le premier ministre A. Kossyguine séjournait en Autriche. Certains ont interprété cette démarche comme un geste de condescendance de l'URSS à l'endroit des petits pays et des neutres⁶²⁶. D'autres y ont relevé le désir de la direction soviétique de s'assurer que les neutres auront une attitude positive à Helsinki et, en particulier, que l'Autriche ne soulèvera pas la question du Moyen-Orient⁶²⁷. Ces quelques faits permettent d'évaluer l'importance que les dirigeants soviétiques ont accordée à la CSCE au cours de leurs déplacements à l'étranger.

En somme, la période qui s'est écoulée entre la fin des pourparlers préliminaires et la réunion des ministres à Helsinki a permis aux Occidentaux de se mettre d'accord sur leur participation à la CSCE et aux Soviétiques de préparer le terrain.

2 - DÉCLARATIONS INDIVIDUELLES

Il est possible de reconstituer l'attitude de certains gouvernements à l'endroit de la CSCE à la veille de la première phase. En plus de recueillir les déclarations publiques de certains officiels,

618. *FAZ*, 20 et 22 juin 1973, p. 3; *Le Monde*, 21 juin 1973, p. 2, et *The Times* (Londres), 22 et 23 juin 1973, p. 4.

619. *Le Monde*, 30 mai 1973, p. 6.

620. *Le Monde* et *FAZ*, 29 mai 1973, pp. 2 et 4 respectivement.

621. *The Times*, 27 juin 1973, p. 7.

622. *Le Monde*, 22 juin 1973, p. 1.

623. *The Times*, 19 juin 1973, p. 1.

624. *The Times*, 16 juin 1973, p. 5 et *NYT*, 24, 25 et 26 juin 1973, pp. 1, 19 et 18 respectivement.

625. *The Times*, 27 juin 1973, p. 7, *FAZ*, et *Le Monde*, 28 juin 1973, p. 5.

626. *FAZ*, 9 juillet 1973, p. 2.

627. *Le Monde*, 4 juillet 1973, p. 2.

les journalistes rapportent quelquefois les impressions de leurs conversations privées avec certains personnages de cercles gouvernementaux. La présente sous-section contient quelques-uns de ces reportages.

Ainsi l'attitude de la RFA a fait l'objet de plusieurs déclarations officielles et de quelques articles. Le ministre des Affaires étrangères, Walter Scheel, affirma à l'issue de la session du Conseil atlantique à Copenhague, que les négociations multilatérales d'Helsinki et de Vienne avaient accru et non diminué l'unité de l'OTAN et qu'elles assuraient ainsi un plus grand lien entre la sécurité politique et militaire⁶²⁸. Auparavant, le 6 juin, le cabinet ouest-allemand avait reconnu et loué le travail de la délégation de Bonn à la préconférence d'Helsinki en notant que les lignes de conduite du gouvernement avaient été bien accueillies par ses alliés de l'OTAN et de la CEE⁶²⁹. Au cours d'une session d'information du parti social-démocrate ouest-allemand à Kiel, en juin, le ministre de la Défense Georg Leber déclara, en commentant la CSCE, qu'il fallait considérer les aspects concrets de la sécurité militaire afin de prévenir un « sentiment de fausse sécurité »⁶³⁰. Enfin, un journaliste de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, sur la base de ses contrats avec des cercles du service extérieur ouest-allemand, décrivait ainsi l'attitude de la RFA : confiant, le gouvernement ne s'attend ni à un échec dramatique ni à des résultats spectaculaires, il fera des propositions concrètes sur la base des recommandations finales de la préconférence, se tient prêt à confirmer son acceptation des réalités européennes mais il se posera aussi en défenseur de la nécessité de contacts étendus entre les populations de l'Est et de l'Ouest⁶³¹. L'accent est mis sur l'optimisme à Bonn sur ce dernier sujet, comme l'indique une déclaration du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, Karl Moersch, qui, à la veille de la première phase de la CSCE, se disait certain qu'elle apporterait des progrès dans l'avenir, surtout en ce qui concerne les échanges culturels et la coopération économique⁶³².

Quant au gouvernement français, l'un des journalistes du *Monde*, Jean Schwoebel, décrit ainsi sa position sur les résultats des pourparlers préliminaires. Il en est satisfait parce que les conclusions des ambassadeurs entérinent plusieurs des conceptions défendues par la France, principalement en ce qui concerne l'organisation de la CSCE, la précision de l'ordre du jour, le lien avec les MBFR, la portée du troisième point de l'ordre du jour, parce que les Neuf ont fait preuve de solidarité sans que ne soit empêchée l'expression de vues particulières, enfin, parce que le rôle des neutres, de la Suède et de la Suisse en particulier, l'esprit conciliant des représentants soviétiques et la discrétion des Américains ont facilité l'aboutissement des négociations⁶³³. Du côté des États-Unis, précisément, le secrétaire d'État W. Rogers a donné ses impressions au moins à deux reprises au sujet de la CSCE. Le 15 juin, à Copenhague, il a déclaré que l'Ouest avait obtenu plus qu'il ne pouvait l'espérer de la préconférence et a mis en relief la souplesse des négociateurs soviétiques⁶³⁴. Sur le point de s'envoler pour Helsinki, il a également fondé de grands espoirs en la CSCE. À Berlin-Est le ministre des Affaires étrangères de la RDA, O. Winzer, a lui aussi fait une déclaration avant son départ pour la capitale finlandaise et elle était fortement imprégnée d'optimisme⁶³⁵. L'un des éditorialistes de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, G. Gillessen, rapporte des impressions plus réservées de ses contacts avec des milieux diplomatiques suisses. Un délégué de la Suisse aux pourparlers préliminaires lui aurait confié que les Européens avaient été ramenés à leur mesure face aux

628. *FAZ*, 16 juin 1973, p. 6.

629. *FAZ*, 7 juin 1973, p. 6.

630. *FAZ*, 18 juin 1973, p. 3.

631. *FAZ*, 29 juin 1973, p. 3.

632. *FAZ*, 2 juillet 1973, p. 1.

633. *Le Monde*, 14 juin 1973, p. 4.

634. *Le Monde*, 16 juin 1973, p. 3.

635. *FAZ*, 2 juillet 1973, p. 1.

deux grandes puissances dans le cadre de la CSCE et que cette dernière se déroulait dans un climat favorable à l'URSS⁶³⁶.

D'autres sources rapportent que les diplomates occidentaux seraient satisfaits en général de la tournure des événements. Certains parleraient d'un « esprit-Brejnev » (*Brejev spirit*) pour expliquer l'absence de concessions majeures de la part des délégations occidentales⁶³⁷. Un diplomate européen aurait dégagé les implications de la CSCE en ces termes : « la fin de la deuxième Guerre de Trente Ans, l'époque où les rivalités religieuses ou idéologiques sont oubliées et où un nouvel équilibre de puissance est établi⁶³⁸ ». De ce diplomate au délégué suisse, il existe un profond fossé dans le vocabulaire employé. Mais aucun des orateurs occidentaux ne vient à la hauteur des journalistes soviétiques dans le domaine de la surenchère.

3 - LA PRESSE SOVIÉTIQUE

La presse soviétique, qu'il est permis de considérer comme le reflet assez fidèle de l'opinion des gouvernants, parvient à insérer dans ses commentaires sur la CSCE quelques réprimandes et quelques remontrances sans pour autant ternir son enthousiasme débordant. Ses réactions du 3 juillet à la réunion des 35 ministres des Affaires étrangères à Helsinki sont rapportées par le quotidien ouest-allemand, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*⁶³⁹.

Les correspondants du journal de Francfort en URSS rapportent que les journaux soviétiques accueillent triomphalement le début de la CSCE : leur presse souligne que ce projet est dû à l'initiative des gouvernements socialistes, loue le travail des organisateurs finlandais et rappelle que la convocation de la CSCE constituait un point, maintenant accompli, du programme de paix du gouvernement soviétique. Cet événement est perçu comme une victoire de la cause de la paix et de la coopération sur le continent européen⁶⁴⁰. Au cours de la fin de semaine précédente, la presse soviétique affirmait que les conditions pour entamer les discussions sur la coopération étaient favorables et l'hebdomadaire *Temps Nouveaux* opinait que les peuples européens étaient intéressés à ce que les changements dans la situation internationale reçoivent un caractère immuable⁶⁴¹. L'enthousiasme atteint un nouveau degré dans les journaux du 3 juillet. *Krasnaya Zvezda* dit que la CSCE peut transformer le dégel européen en un climat durable de paix solide et de coopération : les peuples européens goûtent déjà la détente et la coopération. Les *Izvestia* rappellent la mise en place graduelle des conditions nécessaires à la convocation de la CSCE, soulignent le travail du secrétaire-général du PC soviétique en ce sens, particulièrement à la lumière de ses récents déplacements à l'étranger, et considèrent la simple réunion des ministres des Affaires étrangères comme un fait prodigieux. Quant à la *Pravda*, elle ajoute que le fait que la CSCE commence le 3 juillet, un travail historique la fait entrer dans la réalité de l'Histoire⁶⁴².

Les commentateurs soviétiques n'oublient cependant pas certaines réserves. La presse de la fin de semaine note au sujet des pourparlers préliminaires que certains ont voulu diminuer l'importance de questions clés comme la coopération et surtout l'expansion du commerce Est-Ouest et ont tenté d'ignorer la réalité de systèmes sociaux différents au cours des discussions⁶⁴³. Elle signale aussi qu'il existe encore un long chemin et de nombreuses barrières vers une paix durable et la fin des préjugés hérités du passé⁶⁴⁴. Même le 3 juillet, les organes

636. GILLESSEN, « Die Europäer auf ihr Normalmaß reduziert », *FAZ*, 2 juillet 1973, p. 2.

637. *The Times* (Londres), 2 juin 1973, p. 5.

638. *NYT*, 29 juin 1973, p. 2 (traduction libre).

639. *FAZ*, 2 juillet 1973, pp. 2 et 3, 4 juillet 1973, p. 4.

640. *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 4.

641. *FAZ*, 2 juillet 1973, p. 3.

642. *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 4.

643. *FAZ*, 2 juillet 1973, p. 2.

644. *Ibid.*, p. 3.

officiels du gouvernement et du PC soviétiques sont assez enthousiastes : les *Izvestia* affirment qu'il ne sera pas facile de réaliser les objectifs de la CSCE parce que certains résistent encore à ce projet, elles mentionnent entre autres le parti chrétien-démocrate de la RFA et le leader de son aile bavaroise, F. J. Strauss, qu'elles accusent d'agiter l'épouvantail de l'expansionnisme soviétique, tandis que la *Pravda*, de son côté, compte le gouvernement chinois parmi les forces qui souhaitent un retour à la guerre froide⁶⁴⁵.

En somme, les nombreux commentaires de la presse soviétique semblent se résumer en quelques points précis : la CSCE correspond aux aspirations des peuples européens, l'URSS et ses alliés contribuent à la réalisation de cet objectif honorable mais ils doivent toujours compter avec la résistance de forces réactionnaires.

* * *

À en juger par les mouvements diplomatiques et le ton de la presse officielle à la veille de la première phase de la CSCE, c'est l'Union soviétique qui se montre encore la plus active et la plus enthousiaste. Les gouvernements occidentaux et ceux de certains pays neutres sont sensiblement plus modérés et la presse de leurs pays, quoique résignée au déroulement de la CSCE, ne parvient pas à se défaire de réserves et de doutes fondamentaux.

C – Derniers obstacles sur la voie de la CSCE

Il ne faisait guère de doute que les pays socialistes accepteraient l'invitation du gouvernement finlandais en vue de tenir la première phase de la CSCE à Helsinki, tel que l'avaient recommandé les 34 délégations qui avaient participé aux pourparlers préliminaires. Du côté de l'Alliance atlantique, il restait toutefois quelques détails à régler. La rencontre des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN à Copenhague, les 14 et 15 juin 1973, le permit.

1 – L'ACCEPTATION DE LA CSCE

La participation des gouvernements occidentaux à la première phase de la CSCE fit l'objet d'une procédure d'acceptation particulière. Les décisions individuelles ont précédé l'assentiment multilatéral.

En ce qui concerne la RFA par exemple, le cabinet fédéral s'est réuni le 6 juin pour approuver le travail de la délégation ouest-allemande aux pourparlers préliminaires et pour conférer au ministre des Affaires étrangères, W. Scheel, le pouvoir d'accepter officiellement la convocation de la CSCE en temps voulu. Un porte-parole gouvernemental, R. von Wechmar, expliqua à la presse que cela devait survenir lors de la session de l'OTAN à Copenhague⁶⁴⁶. Il est permis de croire que les autres capitales suivirent un processus semblable.

À Copenhague, la tâche des 15 ministres des Affaires étrangères consistait officiellement à évaluer les résultats de la préconférence et à prendre une décision sur leur participation à la CSCE⁶⁴⁷. Sir Alec Douglas-Home exprima sa satisfaction sur le déroulement des pourparlers préliminaires et l'assemblée acquiesça que la préconférence s'était passée mieux que prévu et qu'il fallait suivre le plan prévu pour la CSCE⁶⁴⁸. Le communiqué commun du 15 juin donnait son accord à la réunion du 3 juillet, affirmait la nécessité de mener les négociations avec attention, sérieux et précision, sans limites de temps au préalable, à cause de leur importance, en ce qui concerne la coopération et surtout les contacts dans le domaine humanitaire, et jugeait raisonnable dans ces circonstances d'espérer des résultats satisfaisants⁶⁴⁹.

645. *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 4.

646. *FAZ*, 7 juin 1973, p. 6.

647. *FAZ*, 13 juin 1973, p. 6.

648. *The Times* (Londres), 15 juin 1973, p. 6.

649. *Le Monde*, 17-18 juin 1973, p. 3.

La première de la CSCE fut donc acceptée au niveau individuel et collectif. Pour en arriver à ce résultat, il a cependant fallu mettre de côté les objections de certains membres de l'OTAN.

2 - LE PARALLÉLISME ENTRE LA CSCE ET LES MBFR

Le problème du lien entre la CSCE et les MBFR, qui avait soulevé de vifs échanges au cours des pourparlers préliminaires⁶⁵⁰, émergea lors de la réunion de Copenhague⁶⁵¹. L'idée d'un lien formel avait été écartée mais non celle du parallélisme entre les deux négociations.

L'hôte des officiels de l'OTAN, le ministre des Affaires étrangères du Danemark, K. B. Andersen, posa le problème de la façon suivante le 13 juin : la CSCE représentait le principal problème à discuter, il s'opposait en conséquence à ceux qui voulaient bloquer la première phase tant que des progrès n'auraient pas été enregistrés à Vienne mais il concédait, d'autre part, qu'il serait difficile aux membres de l'OTAN d'entreprendre la deuxième phase de la CSCE si l'URSS n'acceptait pas officiellement d'amorcer la conférence sur les MBFR en octobre 1973, comme prévu⁶⁵². En effet, plusieurs d'entre eux refusaient d'envisager que la conférence de Vienne ne débute qu'une fois la CSCE terminée, comme semblaient le vouloir les Soviétiques, et la rencontre de Copenhague allait leur permettre de trouver le moyen de sauvegarder le parallélisme entre les deux négociations⁶⁵³.

Au début, la Belgique, les Pays-Bas et le Canada auraient été prêts à se tenir à l'écart de la réunion d'Helsinki tant qu'une date n'aurait pas été acceptée en ce qui concerne la conférence de Vienne. En revanche, la France et plusieurs autres membres de l'Alliance atlantique favorisaient le respect de la date convenue pour la première phase de la CSCE. De leur côté, les États-Unis n'étaient pas disposés à boycotter la rencontre du 3 juillet mais suggérèrent d'étirer la deuxième phase de la Conférence dans le cas où les négociations de Vienne ne progresseraient pas⁶⁵⁴. À la dernière journée de la rencontre de Copenhague, la date du 3 juillet ne fut plus remise en cause. Toutefois, le Canada et la Belgique proposèrent que la deuxième phase ne soit pas acceptée avant que ne soit fixé le début des MBFR. Les représentants des États-Unis affirmèrent leur confiance dans le respect de la date du 30 octobre⁶⁵⁵. Ceux de la Grande-Bretagne et du Canada insistèrent pour que la durée de la deuxième phase ne soit pas comprimée dans le seul but de plaire à l'Union soviétique⁶⁵⁶. Un compromis fut finalement réalisé.

Bien que le communiqué final de la réunion de Copenhague accepte la date du 3 juillet pour la première phase de la CSCE, l'OTAN ne s'engage à rien en ce qui concerne la deuxième phase. Sa position dépendra de l'accord soviétique pour amorcer les discussions sur les MBFR le 30 octobre⁶⁵⁷. Une attitude négative de Moscou pourrait ainsi compromettre la deuxième phase de la CSCE⁶⁵⁸. L'adoption de cette position moins radicale ne souleva pas de difficultés.

* * *

La réunion des pays membres de l'Alliance atlantique à Copenhague montre que plusieurs diplomates occidentaux nourrissaient encore certaines craintes en ce qui concerne la CSCE et donne la mesure de leurs préoccupations au sujet des MBFR. Les gouvernements de l'Ouest ont cependant décidé de risquer l'aventure. La rencontre de Copenhague donne le feu vert à la CSCE.

650. Cf. *Études internationales*, vol. IV, n° 3, pp. 336ss.

651. *FAZ*, 13 et 15 juin 1973, pp. 6 et 1 respectivement.

652. *FAZ*, 14 juin 1973, p. 3.

653. *The Times* et *FAZ*, 15 et 16 juin 1973, respectivement, p. 6.

654. *Le Monde*, 15 juin 1973, p. 40; *FAZ*, 15 et 16 juin 1973, pp. 1 et 6 respectivement.

655. *Le Monde*, 16 juin 1973, p. 3.

656. *The Times*, 15 juin 1973, p. 6.

657. *The Times*, 16 juin 1973, p. 4, et *Le Monde*, 17-18 juin 1973, p. 3.

658. *The Times*, 15 juin 1973, p. 6.

VIII - LA PHASE I DE LA CSCE

La CSCE débuta comme prévu⁶⁵⁹ par une rencontre de courte durée des ministres des Affaires étrangères des 34 pays qui avaient participé aux conversations préparatoires de Helsinki et, en plus, de Monaco. Leurs délégations affluèrent dans la capitale finlandaise au début de juillet, celle de la RDA en premier lieu et la majorité des autres, le lendemain ; retenus à Londres par la célébration du 70^e anniversaire de Sir Alec Douglas-Home, les ministres de neuf pays occidentaux, dont la France, le Canada, les États-Unis et la RFA, n'arrivèrent à Helsinki que le 3 juillet⁶⁶⁰. Ce jour-là, au palais Finlandia, débutait la première phase de la CSCE.

Le sort favorisa les pays socialistes et le ministre des Affaires étrangères de la RDA, Otto Winzer, fut désigné au poste de président pour la première séance. Après quelques allocutions d'ouverture, l'assemblée adopta sans débat et sans opposition l'ordre du jour, les mandats et le système de procédure qui avaient été mis au point lors de la préconférence⁶⁶¹, de même qu'au plan de travail, prévoyaient deux rencontres quotidiennes dans les journées à suivre⁶⁶². Comme celle du 3 juillet, elles devaient être consacrées aux déclarations générales des délégations participantes.

A - Déclarations à l'occasion de la phase I de la CSCE

En plus des allocutions de bienvenue et de la déclaration du secrétaire-général de l'ONU au cours de la séance inaugurale, la première phase de la CSCE a donné l'occasion aux ministres des Affaires étrangères des pays participants d'exposer leurs points de vue sur de nombreux sujets. Certaines de leurs déclarations, émises peu de temps avant la rencontre officielle d'Helsinki ou même au palais Finlandia, dévoilaient les intentions de leurs gouvernements au sujet de la CSCE en général ; d'autres, plus précises, concernaient certains aspects de l'ordre du jour de la Conférence et des mandats de ses commissions.

1 - LES ALLOCUTIONS PRÉLIMINAIRES DU 3 JUILLET 1973

En tant que représentants du pays hôte, le président Urho Kekkonen et le ministre Ahti Karjalainen prirent la parole lors de la première séance. Ils furent suivis du secrétaire-général de l'ONU.

Dans son allocution de bienvenue⁶⁶³, le président de la République finlandaise qualifia la rencontre d'Helsinki d'événement historique sans précédent dont les résultats pourraient signifier beaucoup pour l'avenir de l'Europe. Il insista sur l'égalité des participants : la CSCE n'était ni la rencontre de grandes puissances ni celle de vainqueurs mais bien la rencontre de tous les États européens, intéressés à résoudre, sur la base de l'égalité et du respect mutuel, des problèmes primordiaux qui les concernaient tous. Il eut recours à un aphorisme de son pays pour expliquer que la sécurité ne s'obtient pas en érigeant des clôtures mais plutôt en ouvrant des portes. Elle ne dépendait pas non plus des alliances militaires, comme l'indiquait selon lui la neutralité de la Finlande. Dans le même ordre d'idées, le ministre finlandais des Affaires étrangères ajouta que la concertation des États européens n'était dirigée contre aucun autre pays ou continent⁶⁶⁴.

Le secrétaire-général de l'ONU, Kurt Waldheim, fit preuve d'un enthousiasme teinté de réalisme⁶⁶⁵. Il considérait la CSCE comme un tournant dans l'Histoire du monde et cita à titre

659. Cf. p. 503.

660. *Le Monde* et *NYT*, 3 juillet 1973, pp. 1 et 5 respectivement.

661. Cf. la section V.

662. *The Times* (Londres) et *FAZ*, 4 juillet 1973, pp. 1 et 4 respectivement ; *Le Monde*, 4 et 7 juillet 1973, pp. 1 et 2 respectivement.

663. *FAZ*, et *Le Monde*, 4 juillet 1973, p. 1.

664. *Le Monde*, 4 juillet 1973, p. 1.

665. *FAZ*, et *The Times*, 4 juillet 1973, pp. 4 et 6 respectivement.

d'exemple l'admission des deux États allemands à l'ONU comme signe d'une évolution de la tension vers une situation et une atmosphère nouvelles en Europe. La CSCE allait concrétiser la détente. Mais il fallait demeurer prudent : il n'existait pas de raccourci à la paix ainsi qu'au progrès économique et social réel. La détente devait englober la coopération et se traduire par une véritable compréhension des autres. Pour le secrétaire-général de l'ONU, l'apparition, dans la nouvelle Europe, d'une conscience de ses responsabilités internationales représentait un élément vital pour le monde entier.

C'est sur ces remarques favorables à l'entreprise de la pacification de l'Europe et du développement de la coopération entre ses membres que s'ouvrit la CSCE.

2 - LES INTENTIONS DES PARTICIPANTS

Lors de leur arrivée à Helsinki ou au cours de leurs déclarations générales, les ministres ont donné quelques indications sur leur attitude à l'endroit de la CSCE en général ou de l'une ou l'autre de ses phases. Certaines des plus importantes ont été recueillies par la presse.

L'Union soviétique acceptait d'éclairer quelque peu ses intentions. En réponse à des journalistes lors de son arrivée à Helsinki, le ministre des Affaires étrangères Andrei Gromyko a affirmé que la CSCE ne lui faisait pas peur et qu'il se tenait prêt à discuter de n'importe quel problème⁶⁶⁶. Il souhaite que tous abordent les négociations dans le même esprit que l'URSS, c'est-à-dire avec bonne volonté, réalisme et le désir d'en arriver à des accords constructifs⁶⁶⁷. La CSCE lui semblait un événement majeur et il se félicitait du fait que les principes de coexistence pacifique et de bon voisinage entre États à systèmes sociaux différents s'affirmaient de plus en plus⁶⁶⁸. Le lendemain, au palais Finlandia, le ministre Gromyko identifia un accord sur une déclaration de principes comme l'un des buts prioritaires de l'URSS dans le cadre de la CSCE⁶⁶⁹. Il fit aussi remarquer que son gouvernement ne demandait à aucun autre État de consentir à des changements sociaux et politiques ou de renoncer à des engagements antérieurs⁶⁷⁰. Les *Izvestia* du 3 juillet, enfin, déterminaient les tâches de la CSCE en se basant principalement sur le discours prononcé par L. I. Brejnev lors du XXIV^e congrès du PC soviétique et sur la déclaration émise par le Pacte de Varsovie à Prague, le 26 janvier 1972 : il fallait renforcer collectivement les changements positifs survenus en Europe, élaborer un système de sécurité efficace et créer une situation de paix sur le continent européen⁶⁷¹. Les deux déclarations du ministre Gromyko de même que l'article des *Izvestia* montrent que l'Union soviétique mettait surtout l'accent sur la reconnaissance du *statu quo*.

Ce n'était pas par hasard que le représentant soviétique se trouvait le premier des 35 ministres à lire sa déclaration générale. L'ordre des orateurs dépendait de l'ordre d'inscription des délégations à un jour donné. Ce jour-là, selon certains rapports⁶⁷², des Soviétiques se seraient présentés à l'endroit convenu dès cinq heures du matin. Ce qui montre que l'URSS n'a rien négligé dans sa présentation à Helsinki.

Deux orateurs suivirent le ministre Gromyko le 3 juillet. Le ministre danois des Affaires étrangères, Knud B. Andersen, expliqua que son gouvernement considérait dépassé le stade des simples déclarations de bonne volonté et qu'il souhaitait que soient soumises des propositions relatives à des mesures concrètes et bien définies, principalement en ce qui concerne le troisième point de l'ordre du jour⁶⁷³. En revanche, le ministre polonais Stefan Olszowski afficha les

666. *NYT*, 2 juillet 1973, p. 5 et *Le Monde*, 4 juillet 1973, p. 1.

667. *NYT*, 2 juillet 1973, p. 5.

668. *The Times*, 3 juillet 1973, p. 1.

669. *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 1.

670. *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2.

671. *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 4.

672. *Le Monde* et *The Times*, 4 juillet 1973, p. 1.

673. *NYT*, 4 juillet 1973, p. 1.

mêmes préoccupations que son collègue soviétique: il plaida particulièrement pour la reconnaissance des réalités politiques et territoriales issues de la Deuxième Guerre mondiale⁶⁷⁴. Aucun autre orateur ne fut entendu le 3 juillet.

Parmi les déclarations générales d'intentions qui attirèrent l'attention des observateurs au cours de la journée suivante se trouvent celles des ministres français et ouest-allemand. Ce dernier, lors d'une conférence de presse à son arrivée à Helsinki, avait annoncé que son gouvernement formulerait des propositions concrètes sur les contacts humains et le flot d'information, points qu'ils jugeaient essentiels à la détente en Europe⁶⁷⁵. Il précisa l'attitude générale de la diplomatie ouest-allemande en ce qui concerne le déroulement de la CSCE dans sa déclaration du 4 juillet. Il fallait prêter attention à la volonté de changement qui se manifestait en Europe. Si les divergences entre les participants s'avéraient trop grandes, il fallait le déclarer sans crainte. À ce sujet, le ministre Walter Scheel cita le diplomate français Talleyrand, qui décrivait les participants au Congrès de Vienne comme « trop effrayés pour se combattre les uns les autres et trop stupides pour s'entendre ». Selon le ministre ouest-allemand, l'échec de la CSCE, ne causerait pas la rupture du processus de détente: il serait suivi de tentatives de rapprochement bilatéral au cours desquelles les parties devraient s'armer de patience en attendant une nouvelle rencontre multilatérale. Toutefois, W. Scheel se disait en faveur d'une détente irréversible. De plus, le résultat des pourparlers préliminaires lui inspirait beaucoup d'optimisme en ce qui concerne le succès de la CSCE⁶⁷⁶. De son côté, le ministre français des Affaires étrangères, Michel Jobert, traita de la sécurité européenne ainsi que de la liberté des individus et des nations: son gouvernement consentirait à confirmer les réalités européennes mais il faudrait également consacrer le droit des États à l'égalité souveraine et à la non-ingérence dans leurs affaires internes⁶⁷⁷. Les déclarations de ces deux ministres comptent au nombre de celles qui suscitèrent le plus de commentaires lors de la CSCE.

Les ministres des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne, des États-Unis et de la Belgique, entre autres, purent exposer leurs points de vue au sujet de la CSCE, le 5 juillet. Sir Alec Douglas-Home suggéra deux mots d'ordre à l'endroit des participants à la CSCE: ce sont les hommes qui représentent l'objet de la politique, et les bonnes relations sont fondées sur la confiance. Il fit remarquer que la première phase de la CSCE ne servait qu'à préparer le terrain et qu'elle ne devrait donc pas soulever de difficultés; c'est la deuxième, celle sur laquelle le travail des délégations serait évalué, qui serait la plus importante. À cet égard, il souligna que les peuples ne seraient satisfaits que si leurs diplomates réussissaient à apporter des améliorations concrètes à leur vie. C'est pourquoi il fallait passer des déclarations de principes à leur application à la vie des gens ordinaires de l'Europe tout entière. Sir Alec Douglas-Home considérait la libéralisation comme la première tâche de la CSCE⁶⁷⁸. Le secrétaire d'État américain William Rogers s'entendait avec lui à ce sujet: il dit que son gouvernement attachait une importance fondamentale aux contacts dans le domaine humanitaire et qu'il ne désirait pas que la CSCE insiste sur le problème des barrières qui divisent encore l'Europe. À partir des points sur lesquels les 35 pays étaient d'accord, W. Rogers avait dégagé un programme de paix en cinq parties. Il le considérait valable autant pour l'Europe que pour le reste du monde et le dévoilait à l'intention de la deuxième phase de la Conférence. Ce plan de paix comprenait les éléments suivants:

1. élaboration avec précision des principes déjà acceptés;
2. ententes dans certains domaines militaires, incluant l'échange de certaines informations

674. *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2.

675. *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 4.

676. *FAZ*, 5 juillet 1973, pp. 1 et 4; *NYT*, et *The Times*, 5 juillet 1973, pp. 2 et 5 respectivement; *Le Monde*, 6 juillet 1973, p. 2.

677. *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 1.

678. *The Times* et *FAZ*, 6 juillet 1973, pp. 1 et 4 respectivement; *Le Monde*, 6, 7 et 29-30 juillet 1973, pp. 32, 6 et 2 respectivement.

militaires significatives et l'échange graduel d'observateurs, dans le but d'augmenter la confiance mutuelle et de détruire la méfiance;

3. développement de méthodes pour le règlement rapide et pacifique d'oppositions qui pourraient mener à des confrontations entre les États participants;
4. plan pour l'abolition de certains obstacles à la croissance du commerce et augmentation de la coopération industrielle, scientifique et technique;
5. recherche des voies appropriées pour faciliter les contacts humains, la diffusion plus libre des nouvelles et une coopération culturelle plus étendue⁶⁷⁹.

Peu de temps après la déclaration américaine, le ministre des Affaires étrangères de la Belgique prit à son tour la parole. Selon lui, la CSCE ne devait pas se borner à reconnaître le *statu quo* en Europe⁶⁸⁰.

L'analyse du contenu de certaines déclarations faites lors de la première phase de la CSCE permet de saisir les approches différentes des pays de l'Est et des pays de l'Ouest en ce qui concerne les objectifs de la Conférence. Les premiers mettent l'accent sur la reconnaissance du *statu quo* tandis que les autres tentent de le dépasser par une libération des rapports entre les deux parties de l'Europe.

3 - REMARQUES SUR LE CONTENU DE L'ORDRE DU JOUR

Pendant la première phase de la CSCE et même, dans certains cas, peu de temps avant qu'elle ne débute, les gouvernements participants ont exprimé par l'intermédiaire de leurs ministres des Affaires étrangères leur position au sujet de plusieurs des points qui devaient être négociés en commissions lors de la phase suivante. L'intérêt s'est porté principalement sur la sécurité européenne, sur les principes des relations interétatiques et leur mise en application, la coopération, les échanges dans le domaine humanitaire et les suites de la CSCE.

a) La sécurité européenne

Parmi les quelques interventions sur la sécurité européenne relevées par les chroniqueurs de la rencontre d'Helsinki semblent se dégager plusieurs tendances. À côté des socialistes, orthodoxes, se trouvent ceux qui se préoccupent de l'équilibre, ceux qu'intéresse particulièrement le sort des États tiers et les autres qui, comme les États-Unis et Malte, affichent une position conforme à leur situation particulière. Les remarques générales sur la sécurité européenne se prolongent parfois de quelques considérations dans le domaine militaire.

Les États socialistes, d'abord. Le ministre est-allemand O. Winzer avait déclaré le 1^{er} juillet à Berlin-Est, juste avant son départ pour Helsinki, que son gouvernement recherchait une « sécurité durable et stable en Europe qui rende aussi possible la coopération pacifique dans les domaines économique, scientifique et culturel⁶⁸¹ ». Quant au ministre Gromyko, il dit espérer que la confiance et la compréhension mutuelle permettraient de surmonter la division de l'Europe en groupes politico-militaires, au cours de son allocution du 3 juillet. Il ajouta que la supériorité d'un système social devait se prouver par la compétition et la coopération pacifiques, plutôt que par la guerre⁶⁸². Il ressort de ces déclarations que les États socialistes envisagent la sécurité européenne sous le signe de la coexistence pacifique, tel qu'ils la définissent.

Les différences d'approche paraissent davantage au sein de l'OTAN. Les États-Unis se trouvent dans une situation particulière et délicate, la France partage les craintes des plus petits tandis que les autres principaux membres ouest-européens manifestent beaucoup de souci au sujet de l'équilibre en Europe. Dans la déclaration de son secrétaire d'État, le 5 juillet, le

679. NYT, 5 juillet 1973, p. 4; FAZ, 6 juillet 1973, p. 1 et Le Monde, 7 juillet 1973, p. 2.

680. Le Monde, 7 juillet 1973, p. 2.

681. FAZ, 2 juillet 1973, p. 1.

682. The Times (Londres), 4 juillet 1973, p. 6.

gouvernement américain a semblé rechercher la juste mesure entre sa conscience des responsabilités internationales des États-Unis et les craintes que pourraient entretenir ses alliés au sujet de leur rôle de grande puissance. Ainsi, W. Rogers a confirmé l'engagement des États-Unis en Europe : sa présence à Helsinki en représentait un signe. Il a ensuite mis en lumière la nature et les limites du rôle des deux grandes puissances : elles pouvaient contribuer à la sécurité européenne, la rencontre du président Nixon et de L. I. Brejnev montrait que le but fondamental de leur politique était une paix durable en Europe mais elles ne pouvaient pas régler seules tous les problèmes européens. Rogers conclut en définissant l'orientation de la politique étrangère américaine : les États-Unis chercheraient à améliorer leurs relations avec tous les États présents à Helsinki, ils maintiendraient leur engagement en Europe et leur coopération intime avec leurs alliés, ils essaieraient de plus de développer leurs rapports avec l'Europe de l'Est et de trouver de nouvelles voies de coopération européenne⁶⁸³. La déclaration du secrétaire d'État américain visait manifestement à rassurer les alliés européens des États-Unis. Plusieurs d'entre eux se montraient en effet préoccupés de la préservation de l'équilibre européen auquel ils associaient les États-Unis. Le 4 juillet, le ministre des Affaires étrangères de la RFA, Walter Scheel, affirma que l'équilibre créé par les deux alliances était indispensable à la paix en Europe et que c'est lui qui permettait les négociations en cours⁶⁸⁴. Sir Alec Douglas-Home alla plus loin le lendemain : les participants ne devaient pas déranger la stabilité des systèmes de sécurité existants en Europe ni chercher d'avantages militaires, ce qui, dans les circonstances actuelles, deviendrait désastreux pour eux-mêmes. La sécurité ne dépendait pas seulement des paroles car, dans ce cas, elle serait d'ores et déjà assurée par l'affluence des traités de non-recours à la force et des déclarations d'amitié entre les États européens. La CSCE ne concernait pas seulement les membres des alliances militaires mais aussi les neutres, dont Sir Alec souligna les contributions⁶⁸⁵. D'autres délégués traitèrent aussi de l'équilibre européen, mais dans des termes différents. Le 5 juillet toujours, le ministre italien des Affaires étrangères, Giuseppe Medici, dit que l'équilibre de la confiance devait remplacer celui de la crainte⁶⁸⁶. Le 6, il fut approuvé par le représentant du Saint-Siège, Mgr Agostino Casaroli, qui affirma que la sécurité basée sur l'équilibre de la terreur n'était ni suffisante ni sûre et qu'une paix véritable et durable ne pourrait reposer que sur la justice⁶⁸⁷. Ainsi, plusieurs délégations s'attardèrent sur le maintien et l'amélioration de l'équilibre européen.

Les petits pays et les neutres apportèrent leur point de vue particulier au sujet de la sécurité européenne. Citant le cas de son propre pays, qui avait hérité du problème de la Grande-Bretagne, le ministre des Affaires étrangères de la République irlandaise opina que la CSCE ne devait pas s'occuper uniquement des relations Est-Ouest mais aussi des autres relations bilatérales qui pouvaient devenir des sources de tension⁶⁸⁸. Le 6 juillet, le ministre finlandais A. Karjalainen demanda aux pays neutres de rester à l'écart des conflits entre les grandes puissances et suggéra que l'identité nationale soit reconnue comme une garantie de la sécurité européenne⁶⁸⁹. Dans sa déclaration du 4 juillet, le ministre des Affaires étrangères de la France, Michel Jobert, avait donné une définition de la sécurité qui prenait en considération la situation des petits États et les obligations des grandes puissances. « La sécurité, disait-il, c'est le grand rêve des faibles et des opprimés – individus comme nations –, c'est aussi la liberté de penser, de parler et d'agir, de se déterminer sans pressions et menaces, et la sécurité, c'est toujours le respect de la sécurité d'autrui⁶⁹⁰. » Il recommandait aussi de se méfier des apparences de

683. *FAZ*, et *The Times*, 6 juillet 1973, pp. 4 et 7 respectivement ; *Le Monde*, 7 juillet 1973, p. 2.

684. *The Times*, 5 juillet 1973, p. 5.

685. *The Times*, 6 juillet 1973, p. 1.

686. *Le Monde*, 7 juillet 1973, p. 2.

687. *Le Monde*, 8 et 29-30 juillet 1973, p. 2.

688. *The Times*, 6 juillet 1973, p. 7.

689. *The Times*, 7 juillet 1973, p. 4.

690. *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 1.

sécurité, du « désarmement moral, celui qui émousse l'esprit de résistance, qui trompe la vigilance et conduit à la servitude⁶⁹¹ », et mit en garde ses collègues contre les fausses assurances que pourrait créer la CSCE⁶⁹². Le premier ministre de Malte, dont l'intervention sera évoquée plus loin, mit de son côté l'accent sur la sécurité dans la Méditerranée. En somme, les petits États et les États tiers ramenaient le concept de la sécurité européenne à leurs préoccupations particulières et, revendiquaient tous par la même occasion, le droit d'être entendus.

En ce qui concerne l'aspect militaire de la sécurité européenne, c'est surtout le problème de la relation entre la CSCE et les *MBFR* qui a semblé intéresser les participants à la rencontre d'Helsinki. Les opposants de cette idée peuvent être représentés par le ministre Jobert qui déclara, le 4 juillet, que les pourparlers relatifs aux *MBFR* ne constituaient pas la voie réelle vers la sécurité européenne parce qu'ils mèneraient à une sécurité « définie et contrôlée de l'extérieur⁶⁹³ ». Il conseilla plutôt de se limiter aux mesures destinées à accroître la confiance sans chercher d'arbitrage extérieur⁶⁹⁴. Le ministre autrichien des Affaires étrangères, Rudolf Kirchschläger, adopta une attitude contraire: il regrettait qu'il n'y eût pas encore de lien entre les deux négociations⁶⁹⁵. Quant à l'Union soviétique, bien qu'elle exprimât sa conviction que la détente devait s'accompagner d'une diminution de la tension militaire, elle marqua par l'intermédiaire du ministre Gromyko sa préférence pour des mesures limitées comme l'échange d'observateurs et d'information lors de manœuvres militaires d'envergure⁶⁹⁶. D'autres ministres soulevèrent des questions d'intérêt particulier. Ainsi, le ministre finlandais Karjalainen ressuscita la vieille proposition du Conseil nordique en vue de la dénucléarisation de la Scandinavie⁶⁹⁷. Ces manifestations de certains intérêts présagent un peu de la tournure des négociations lors de la deuxième phase de la CSCE.

Les délégations des États participants aborderont donc les négociations de fond sur la sécurité européenne dans un esprit différent. Non seulement les Trente-Cinq devront-ils s'entendre sur la nature de l'objectif qu'ils poursuivent mais encore devront-ils considérer la situation de plusieurs États aux prises avec des problèmes localisés.

b) *Les principes de relations interétatiques*

Déjà longuement discutés lors des pourparlers préliminaires, les principes des relations entre États européens suscitèrent de nombreuses remarques de la part des ministres. Au nombre des problèmes qu'ils ont choisis se trouvent l'inviolabilité des frontières, la protection de l'indépendance nationale, la création d'un droit régional européen et le règlement pacifique des conflits.

Avant d'aborder ces problèmes un à un, il faut envisager la possibilité d'une déclaration formelle codifiant les principes de relations interétatiques en Europe. En effet, la délégation soviétique à la première phase de la CSCE souleva beaucoup d'intérêt lorsqu'elle présenta, le 3 juillet, un projet de « déclaration générale sur les fondements de la sécurité européenne et sur les principes des relations entre États européens⁶⁹⁸ ». À cette occasion, le ministre Gromyko signala que l'adoption d'un tel document constituait l'un des principaux objectifs de son pays en rapport avec la CSCE et qu'elle serait d'une « signification internationale extraordinairement profonde⁶⁹⁹ ». L'importance de cette proclamation de principes était justifiée selon lui par

691. *Ibid.*

692. *Ibid.*

693. *Idem*, p. 2.

694. *Ibid.*

695. *FAZ*, 6 juillet 1973, p. 4.

696. *Le Monde* et *FAZ*, 5 juillet 1973, pp. 2 et 4 respectivement; *NYT*, 8 juillet 1973, section IV, p. 2.

697. *The Times*, 7 juillet 1973, p. 4.

698. Ce projet est plus détaillé dans la section B, relative aux propositions concrètes soumises lors de la première phase de la CSCE.

699. *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 1.

l'augmentation de confiance qu'elle provoquerait en Europe⁷⁰⁰. Il reconnut que les principes qu'elle contenait étaient déjà acceptés par presque tous les États, indépendamment de leur système politique, mais il jugeait important qu'ils soient appliqués à l'Europe « séparée comme elle est, du nord au sud, par une frontière visible entre deux mondes sociaux⁷⁰¹ ». Parallèlement, les *Izvestia* du 3 juillet répétaient que les principes formulés dans la déclaration de Prague du Pacte de Varsovie, en janvier 1972, possédaient déjà une valeur *de facto* et *de jure* dans les relations entre les États européens⁷⁰². Le lendemain de la déclaration du ministre Gromyko à Helsinki, un porte-parole soviétique précisa au cours d'une conférence de presse que le document devait simplement être considéré comme une suggestion de la part de l'URSS⁷⁰³. Les États occidentaux réagirent à l'initiative soviétique de la façon suivante. Le 4 juillet, le ministre des Affaires étrangères de la RFA affirma qu'une déclaration de principes ne suffisait pas : la détente devrait s'accompagner d'une impulsion qui entraînerait derrière elle les populations européennes. Pour sa part, la RFA, depuis son existence, avait toujours respecté le principe du non-recours à la force et elle sentait le besoin d'insister sur d'autres éléments importants des relations interétatiques : l'égalité, le droit à l'autodétermination, les droits de l'homme, les libertés fondamentales, etc.⁷⁰⁴. Sir Alec Douglas-Home adopta une attitude similaire : le 5 juillet, il revint sur le discours du ministre Gromyko pour souligner qu'un éventuel code de conduite devrait avoir un sens pour les habitants du continent européen⁷⁰⁵. Du côté des neutres, le ministre finlandais insista, le 6 juillet, sur le principe de l'égalité souveraine et sur le droit de chaque pays d'être lui-même. Ces normes devaient aussi être respectées dans le domaine de la coopération internationale, selon A. Karjalainen⁷⁰⁶. De ce court exposé, il ressort que plusieurs États n'entendaient pas s'aligner sur les points de vue de l'URSS en ce qui concerne une déclaration de principes. Cette impression se renforce encore plus lorsque sont considérées les divergences sur certains principes et sur leur portée.

Ainsi, dans sa déclaration du 3 juillet, le ministre soviétique Gromyko a abordé le problème des frontières. Selon lui, la paix serait assurée par la reconnaissance inconditionnelle de l'inviolabilité des frontières, ce qui n'atténuerait par ailleurs pas l'importance des autres principes de la déclaration proposée⁷⁰⁷. La façon avec laquelle les Soviétiques traitaient cette question allait cependant décevoir plusieurs représentants occidentaux : l'inviolabilité n'était pas clairement distinguée de l'immutabilité. En effet, les *Izvestia* du 3 juillet décrivaient l'inviolabilité des frontières comme l'une des tâches primordiales de la CSCE et comme un important facteur de détente et de paix sur le continent. L'organe officiel du gouvernement soviétique notait en outre que la remise en cause des frontières avait été à l'origine de plusieurs conquêtes et qu'il fallait profiter de l'absence de revendications de ce genre à l'heure actuelle en Europe pour en faire une norme de droit international⁷⁰⁸. À la conférence de presse du 4 juillet, le porte-parole soviétique Vsevolod Sofinsky refusa de préciser si le principe de l'inviolabilité des frontières excluait selon son gouvernement un changement pacifique ou même leur suppression en Europe de l'Ouest. Il se borna à dire que les frontières devaient demeurer inviolables et que c'était le phénomène de l'agression qui avait seul compliqué ce problème⁷⁰⁹. Le secrétaire d'État américain W. Rogers fit preuve de plus de clarté le 5 juillet : les modifications pacifiques des frontières, si elles étaient fondées sur la volonté des populations

700. *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2.

701. *The Times*, 4 juillet 1973, p. 1.

702. *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 4.

703. *NYT*, 5 juillet 1973, p. 2.

704. *FAZ*, et *The Times* (Londres), 5 juillet 1973, pp. 1 et 5 respectivement.

705. *Le Monde*, 7 juillet 1973, p. 2.

706. *Le Monde*, 8 juillet 1973, p. 2.

707. *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2.

708. *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 4.

709. *The Times*, 5 juillet 1973, p. 5.

concernées et l'accord mutuel des États, n'étaient pas exclues par le principe de l'inviolabilité et découlaient naturellement des principes de souveraineté et d'autodétermination⁷¹⁰. Le représentant irlandais affirma dans le même sens qu'il ne fallait pas confondre inviolabilité et immutabilité et demanda, en mentionnant le cas de l'Irlande et de l'Ulster, que ne soit pas interdite la modification ou la suppression des frontières par consentement mutuel⁷¹¹. Il existe donc une différence considérable entre la position de l'URSS et celle de plusieurs pays occidentaux et neutres en ce qui concerne le principe de l'inviolabilité des frontières.

Une autre divergence importante est apparue au sujet de la protection de l'indépendance nationale des États. Encore là, l'URSS ne réussit pas à donner satisfaction aux Occidentaux. En réponse à un journaliste de l'*American Press*, qui lui demandait si le principe de la non-ingérence dans les affaires internes empêcherait un événement comme celui qui s'était produit en 1968 en Tchécoslovaquie, V. Sofinsky expliqua, lors de sa conférence de presse, que l'Union soviétique ne s'était pas alors immiscée dans les affaires tchécoslovaques mais avait simplement fourni de l'aide sur demande⁷¹². (Il semble que Sofinsky se soit trouvé en butte à un flot de questions difficiles lors de cette conférence de presse qui devait durer quarante-cinq minutes. Il l'interrompit au bout de dix minutes sous prétexte qu'il devait céder la place à des membres de la délégation britannique⁷¹³.)

Bien entendu, plusieurs ministres occidentaux adoptèrent une attitude différente dans leurs déclarations générales. M. Jobert, le 4 juillet, souligna que le contexte européen ne devait priver aucun État de la « protection contre tout emploi de la force, contre toute intervention dans les affaires internes⁷¹⁴ ». Le ministre van der Stoep, des Pays-Bas, se déclara le 6 juillet en faveur de l'autorisation des changements de frontières et aussi des changements de système politique en Europe. Il demanda à la Conférence d'élaborer une définition de l'autodétermination qui permette à un État de « choisir, de développer et, si désiré, de changer son système politique, économique, social ou culturel sans intervention sous aucune forme par tout autre État ou groupe d'États⁷¹⁵ ». La doctrine Brejnev se trouvait de nouveau au centre des débats.

Le problème de la portée d'une déclaration de principes était aussi envisagé avec nuances par les deux camps. Pratiquement aucun des ministres occidentaux n'aurait omis de dire que la CSCE devait confirmer la Charte de l'ONU mais ne devait pas créer un droit régional tandis que les ministres des pays socialistes insistaient pour obtenir des garanties d'application en ce qui concerne la déclaration de principes⁷¹⁶. Les termes employés par les deux ministres allemands le 4 juillet servent d'exemples : O. Winzer souhaitait plus qu'une déclaration de principes et désirait obtenir des garanties à la lumière de l'expérience européenne tandis que W. Scheel souhaitait que soient enfin appliqués les principes contenus dans la Charte de l'ONU mais aussi que ne soit pas créé un nouveau droit régional⁷¹⁷. Tout n'a pas été dit sur cette question.

Parmi les autres sujets qui ont été discutés dans le cadre des principes de relations interétatiques se trouve le projet d'un système de règlement pacifique des conflits. Sans trop s'avancer, le ministre soviétique affirma le 3 juillet que les différends devaient être réglés par des moyens pacifiques, y compris les négociations, la médiation, l'arbitrage et d'autres moyens encore, selon le désir des parties⁷¹⁸. Plus précis, le ministre des Affaires étrangères de la Suisse, Pierre Graber, parla du projet suisse de règlement pacifique des conflits lors de sa déclaration

710. *The Times*, 6 juillet 1973, p. 7.

711. *Ibid.* et *Le Monde*, 7 juillet 1973, p. 2.

712. *NYT*, et *The Times*, 5 juillet 1973, pp. 2 et 5 respectivement ; *FAZ*, 6 juillet 1973, p. 2.

713. *NYT*, et *The Times*, 5 juillet 1973, pp. 2 et 5 respectivement.

714. *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2.

715. *NYT*, et *FAZ*, 7 juillet 1973, pp. 2 et 4 respectivement.

716. *FAZ*, 9 juillet 1973, p. 6.

717. *FAZ*, 5 juillet 1973, pp. 1 et 4 ; *The Times*, 5 juillet 1973, p. 5.

718. *Le Monde* et *FAZ*, 5 juillet 1973, pp. 2 et 4 respectivement.

du 5 juillet⁷¹⁹. Cette idée fut aussi approuvée par les États-Unis, la Suède et l'Autriche lors de la première phase de la CSCE⁷²⁰. Enfin, le 6 juillet, le représentant du Saint-Siège évoqua la possibilité d'un tel système en prêchant en faveur d'un mode concret d'application du principe du non-recours à la force⁷²¹. Ces nombreux appuis laissent croire que le projet suisse sera soigneusement scruté lors de la deuxième phase de la CSCE.

Dans la division présente ont été passés en revue les obstacles qui subsistaient sur la voie de l'élaboration d'une déclaration de principes à la CSCE. À côté des divergences se trouvent cependant de nombreux points d'accord. Ce sont malgré tout celles-là qui devraient retenir l'attention lors de la deuxième phase de la CSCE.

c) Coopération

La deuxième corbeille n'avait pas été la plus difficile à examiner lors des pourparlers préliminaires d'Helsinki. De même, lors de la rencontre des ministres des Affaires étrangères, les nuances entre les participants au sujet de la coopération dans les domaines économiques et autres furent à peine perceptibles. Il est tout de même utile de relever l'orientation générale de certaines déclarations ainsi que les intérêts exprimés par certains ministres.

Les participants ont démontré beaucoup d'enthousiasme en ce qui concerne la coopération économique. Ainsi, le ministre soviétique Gromyko a dit que son gouvernement considérerait la coopération comme la base matérielle de la sécurité. Il a nié que l'URSS cherche à s'isoler : rien dans la pensée de Lénine ne s'opposait à ce que son pays développe des rapports d'affaires illimités, et il a souligné ce terme, avec les pays capitalistes. Au contraire, les relations entre les États devaient s'accroître dans la coopération pacifique et l'avantage mutuel. Ce que l'URSS recherchait, déclara Gromyko, c'était une coopération à long terme et selon le modèle de la coopération franco-soviétique⁷²². À l'arrière-plan de cette déclaration conciliante, l'hebdomadaire *Novoye Vremia* de cette semaine-là provoquait la mauvaise humeur lorsqu'il affirmait que le principe de la nation la plus favorisée serait nécessaire au développement à long terme des relations économiques en Europe et que la coopération paneuropéenne devrait reposer sur la renonciation à la discrimination économique sur le critère du système social⁷²³. Plusieurs ministres évoquèrent le rôle et la place de la CEE dans la coopération économique paneuropéenne. Le ministre danois Andersen, après avoir insisté sur la coopération dans les domaines de l'économie et de la protection de l'environnement, promit à titre de nouveau président en exercice de la CEE une contribution concertée et constructive de la part de ses membres au succès de la CEE. Il rappela les compétences concurrentes de la CEE, souligna qu'elle pourrait intervenir dans les travaux futurs de la CSCE à cause de sa politique commerciale commune et ajouta que, de toute façon, l'application des décisions économiques sanctionnées à Helsinki dépendrait de son assentiment⁷²⁴. Le lendemain, 4 juillet, le ministre Jobert expliqua que la loi du progrès économique concourrait au développement de la coopération internationale et à l'abolition des barrières. Il situa cette affirmation dans le contexte de l'Europe divisée en mettant en évidence le rôle de la CEE. Le représentant français eut également quelques bonnes paroles pour les pays en voie de développement⁷²⁵. Le 5 juillet, ce fut au tour du secrétaire d'État Rogers d'esquisser le rôle que l'Europe de l'Ouest pourrait jouer en ce qui concerne la division du continent si elle développait davantage ses relations

719. *Le Monde*, 7 juillet 1973, p. 2.

720. *FAZ*, 6 juillet 1973, p. 1.

721. *Le Monde*, 8 juillet 1973, p. 2.

722. *The Times*, 4 juillet 1973, p. 1 ; *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2 ; *FAZ*, 9 juillet 1973, p. 6.

723. *FAZ*, 2 juillet 1973, p. 3.

724. *The Times*, 4 juillet 1973, p. 6 et *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2.

725. *Le Monde*, *ibid.*

individuellement avec les pays est-européens⁷²⁶. Au cours de la même journée, le ministre autrichien Kirchschräger se prononçait pour l'extension de la coopération en Europe et l'accroissement des contacts entre la CEE et le *Comecon*⁷²⁷. Les intentions semblaient claires dans les deux camps: l'Union soviétique envisageait la coopération sous l'angle de la coexistence pacifique tandis que l'Europe de l'Ouest cherchait à préserver son mouvement d'intégration et à utiliser la coopération pour atténuer la division de l'Europe.

Les participants firent aussi part de leurs intentions en ce qui concerne la coopération dans les domaines autres que celui de l'économie et du commerce. Le ministre des Affaires étrangères de la France vanta le progrès de la connaissance scientifique désintéressée comme le meilleur des investissements⁷²⁸. Le 5 juillet, Kirchschräger suggéra que la coopération dans les domaines de la culture et de l'éducation soit confiée à la supervision du Conseil de l'Europe de Strasbourg. Il prôna aussi la construction de voies d'eau internes au cœur du continent européen⁷²⁹. Dans le même ordre d'idées, le représentant de la Grèce proposa l'aménagement d'une infrastructure européenne dans le domaine de l'énergie et du transport⁷³⁰. Quant au ministre des Affaires étrangères de l'Islande, il s'attarda le 5 juillet sur la protection de l'environnement et des richesses naturelles. Il donna en exemple son pays, qui protégeait des ressources qui devenaient très importantes dans une période de rareté⁷³¹. Cette liste de propositions permet de mieux cerner les intérêts de certains pays dans le domaine de la coopération paneuropéenne.

Les passages que les ministres des Affaires étrangères ont consacrés au thème de la coopération lors de la première phase de la CSCE ne soulevèrent pas de désaccord. Cependant, une étude plus poussée des problèmes existant dans ce domaine pourrait créer une situation différente dans une phase subséquente, surtout si l'objectif de la coopération est utilisé par les deux parties à des fins conflictuelles dans le cadre d'une stratégie générale.

d) *Libéralisation des échanges*

Le thème de la coopération ne suscite guère d'oppositions, sauf dans le domaine humanitaire. En effet, la cohésion des camps réapparaît nettement lorsqu'est envisagée une libéralisation des échanges entre l'Est et l'Ouest.

Plusieurs des ministres des Affaires étrangères des pays occidentaux ont traité avec beaucoup d'emphase et de passion les questions relatives au troisième point de l'ordre du jour lors de la première phase de la CSCE. Les interventions les plus remarquables sont sans doute celles des ministres britannique et ouest-allemand. Le premier a lancé un vibrant appel au dépassement de tous les empêchements à la liberté de circulation de même qu'aux échanges des idées et des informations en Europe. Les déclarations d'intentions et les préambules ne le satisfaisaient pas: il souhaitait de réels progrès dans la coopération humanitaire. La première corbeille serait vide si la troisième n'était pas remplie de mesures pratiques. Ce point de l'ordre du jour, le plus important, devait être traité avec succès parce que les individus et la confiance représentaient les moteurs de la sécurité et de la coopération. Sinon, toute cette diplomatie serait vaine. Si les délégations des États participants ne parvenaient pas à améliorer la vie de leurs citoyens, alors, il faudrait qu'elles se dispersent en reconnaissant que la CSCE était prématurée⁷³². Pour sa part, W. Scheel constata: « Die Menschen wollen die Früchte der Entspannung endlich im täglichen Leben spüren »⁷³³. Il affirma que les besoins des hommes

726. *The Times*, 6 juillet 1973, p. 7.

727. *FAZ*, 5 juillet 1973, p. 4.

728. *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2.

729. *FAZ*, 6 juillet 1973, p. 4.

730. *Le Monde*, 8 juillet 1973, p. 2.

731. *The Times* (Londres), 6 juillet 1973, p. 7.

732. *The Times*, 6 juillet 1973, p. 1; *FAZ*, 6 juillet 1973, pp. 1 et 4; *Le Monde*, 7 juillet 1973, p. 2.

733. *FAZ*, 5 juillet 1973, p. 4.

appartenait à la réalité européenne autant que l'inviolabilité des frontières, que ce dernier principe n'aurait de sens que s'il ménageait les liens naturels et les contacts au-delà des frontières et qu'il fallait mettre un terme aux « pratiques inhumaines » qui se produisaient encore le long des frontières⁷³⁴. Selon lui, le succès de la CSCE serait mesuré aux mesures concrètes qui seraient adoptées dans ce domaine. De toute façon, il ne faudrait pas hésiter à avouer que les divergences étaient trop grandes, si tel était le cas⁷³⁵. D'autres États adoptèrent une attitude similaire. Le 3 juillet, le ministre Andersen, après avoir souligné l'intérêt du Danemark dans cette question, affirma que le progrès dans les contacts humains et dans le domaine humanitaire représentait une condition essentielle du succès de la CSCE⁷³⁶. Le secrétaire d'État Rogers se prononça pour la libre circulation des personnes et des idées, pour une plus grande liberté de voyage, pour un accès plus ouvert à l'information et pour la réunification des familles séparées, dans son discours du 5 juillet. Comme Sir Alec Douglas-Home, il considérait le troisième point de l'ordre du jour comme le plus important⁷³⁷. M. Jobert, le 4 juillet, indiqua au nom du gouvernement français que la paix impliquait la liberté des échanges et que cet objectif représentait l'un des grands espoirs de la CSCE⁷³⁸. Le ministre des Affaires étrangères de la Yougoslavie, Milos Minitch, reconnut lui aussi, le 5 juillet, la nécessité de la coopération dans le domaine humanitaire pour le succès de la détente⁷³⁹. Enfin, le délégué du Vatican recommande de tenir compte de considérations morales dans les relations interétatiques⁷⁴⁰. Plusieurs États occidentaux et quelques neutres ou non-alignés s'unirent ainsi autour de certains objectifs relatifs aux contacts humains.

L'attitude des pays socialistes fut remarquablement uniforme. Même si le ministre soviétique proposa de renforcer les échanges d'informations de nature politique entre les États, il mentionna à peine les contacts entre les individus et les autres types d'informations. Les possibilités à ce sujet étaient assorties de restrictions déjà évoquées : la fin des conséquences de la guerre froide présupposait la stricte observance des lois, des coutumes, des traditions de chaque pays, et la coopération dans le domaine humanitaire devait se conformer aux principes énumérés dans le premier point de l'ordre du jour, notamment la souveraineté et la non-ingérence dans les affaires internes⁷⁴¹. Encore plus bref que le ministre Gromyko, le ministre des Affaires étrangères de la RDA, O. Winzer, mena un combat de fond contre l'interprétation occidentale de la coopération dans le domaine humanitaire. Il traita ce sujet de pair avec celui de la coopération économique et scientifique. Il jeta un peu de lumière sur les priorités de son gouvernement lorsqu'il déclara que les garanties de sécurité représentaient une précondition de la coopération dans le domaine de la culture, des contacts humains et de l'information. Après avoir rappelé que les idéologies opposées à l'homme et à la culture avaient été exclues de la RDA, il souligna avec plaisir la « stipulation des recommandations finales qu'une telle coopération doive conduire au renforcement de la paix, à la compréhension entre les peuples et à l'enrichissement intellectuel de la personnalité humaine⁷⁴² ». Le ministre polonais ne s'écarta guère non plus du schéma établi par les Soviétiques : Stefan Olszowski demanda que les décisions relatives au troisième point de l'ordre du jour soient « conformes au principe du respect des droits souverains de chaque État et de ses traditions⁷⁴³ ». Ces trois ministres du camp socialiste suivaient donc à peu près le même raisonnement.

734. *NYT* et *The Times*, 5 juillet 1973, pp. 2 et 5 respectivement ; *FAZ*, 5 et 7 juillet 1973, p. 1.

735. *FAZ*, 5 juillet 1973, p. 1.

736. *The Times*, 4 juillet 1973, p. 6 et *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2.

737. *NYT* et *The Times*, 6 juillet 1973, pp. 1 et 7 respectivement.

738. *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2.

739. *FAZ*, 6 juillet 1973, p. 4.

740. *Le Monde*, 8 juillet 1973, p. 2.

741. *The Times*, 4 juillet 1973, p. 6 ; *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 1, et 5 juillet 1973, p. 4.

742. *FAZ* et *The Times*, 5 juillet 1973, pp. 4 et 5 respectivement.

743. *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2.

Le combat reste engagé au sujet du troisième point de l'ordre du jour. Du côté de l'OTAN se précisent plusieurs foyers d'offensive. La plupart des neutres et des non-alignés appuient leurs revendications, mais dans des termes moins pressants. Les pays socialistes, enfin, tentent d'organiser conjointement une résistance tenace.

e) Suites institutionnelles

Comme lors des pourparlers préliminaires, le quatrième point de l'ordre du jour de la CSCE fut quelque peu négligé lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères à Helsinki. Plusieurs tendances réussirent tout de même à s'extérioriser.

Un premier groupe, favorable à l'institutionnalisation de la CSCE, compte les États socialistes, qui revendiquent l'initiative du projet. Le 3 juillet, le ministre soviétique A. Gromyko parla d'un forum permanent de consultation après la CSCE : il serait nécessaire si la présente conférence devait marquer le début d'un travail sérieux, car il pourrait servir de lien entre les différentes conférences⁷⁴⁴. Son collègue polonais se prononça lui aussi en faveur d'un mécanisme durable de consultation multilatérale, peut-être sous la forme d'un comité consultatif. Ce dernier pourrait procéder à l'examen des progrès réalisés dans l'application des décisions de la CSCE et convoquer de nouvelles conférences⁷⁴⁵. Le Danemark représente une tendance plus modérée. Son ministre des Affaires extérieures exprima le souhait que la CSCE soit suivie d'autres conférences du même genre⁷⁴⁶. Comme l'indique la déclaration de son représentant le 6 juillet, la Grèce est au nombre des États participants qui s'opposent à ce que les suites institutionnelles de la CSCE prennent la forme d'un organisme permanent⁷⁴⁷.

Ces exemples de déclarations permettent de conclure que des divergences importantes se trouvent à l'état de latence en ce qui concerne les suites institutionnelles de la Conférence. L'éruption pourrait fort bien survenir lors de la phase du travail en commissions à Genève.

* * *

La première phase de la CSCE est apparue essentiellement comme la phase des déclarations générales. Les observateurs ont pu vite se rendre compte que tous les participants ne s'entendaient pas sur le sens des termes et des principes qu'ils mentionnaient.

Malgré les efforts de bonne volonté se dessinent de sérieuses divergences. Les questions de sécurité, compliquées par les problèmes particuliers de quelques petits pays, sont traitées sans unanimité, même au sein de l'OTAN. Les positions sont encore très éloignées au sujet des principes de l'inviolabilité des frontières et de la non-ingérence dans les affaires internes. Le troisième point de l'ordre du jour réserve le plus de difficultés. Quant aux suites de la CSCE, le sujet n'a été qu'effleuré. Fort heureusement les participants s'entendent dans une large mesure sur les questions de coopération.

Les déclarations d'intention des ministres des Affaires étrangères à la première phase de la CSCE ont rappelé et souligné les divergences qui subsistaient entre les États participants à l'issue des pourparlers préliminaires.

B - Projets soumis par les ministres

La première phase de la CSCE ne devait pas consister uniquement en l'audition des déclarations générales des ministres des Affaires étrangères. Les « Recommandations finales des consultations d'Helsinki » stipulent également qu'« ils pourront déposer, s'ils le souhaitent, aux fins d'examen lors de la deuxième phase, des propositions sur les différents sujets figurant à

744. NYT, 4 juillet 1973, p. 1 et FAZ, 9 juillet 1973, p. 6.

745. NYT, 4 juillet 1973, p. 1.

746. Le Monde, 5 juillet 1973, p. 2.

747. Le Monde, 8 juillet 1973, p. 2.

l'ordre du jour⁷⁴⁸ ». Quelques délégations se prévalurent de ce droit. Leurs suggestions sont rapportées dans cette section selon l'ordre habituel. Il semble qu'aucun projet formel n'ait été déposé en ce qui concerne le quatrième point de l'ordre du jour.

1 - SÉCURITÉ

Deux projets ont été notés par la presse occidentale relativement au premier point de l'ordre du jour : le projet soviétique d'une déclaration de principes et les propositions britanniques dans le domaine militaire.

Lors de sa déclaration du 3 juillet, le ministre soviétique des Affaires étrangères annonça la présentation d'une déclaration de principes par sa délégation, ce qui fut fait le lendemain. Cette proposition se présente comme suit⁷⁴⁹ :

Déclaration générale sur les fondements de la sécurité européenne et sur les principes des relations entre les États européens.

Préambule :

- les différences dans les systèmes sociaux et politiques ne devraient pas être des obstacles au développement général de la coopération entre les États à la fois sur une base bilatérale et paneuropéenne⁷⁵⁰ ;
- la fin graduelle de la division du continent en groupes politico-militaires est souhaitée ;
- les principes de la coexistence pacifique doivent s'appliquer aux relations interétatiques, aux contacts entre les organisations et les gens de même qu'à l'échange d'informations.

I - Principes des relations interétatiques :

- 1) intégrité territoriale : consacrer l'inviolabilité du territoire des États européens dans leurs frontières actuelles et sans ambiguïté⁷⁵¹ de même que l'inviolabilité de ces frontières ;
- 2) non-recours à la force ou abandon de la guerre comme moyen de régler les différends internationaux et règlement pacifique des conflits « de telle façon que la paix et la sécurité internationales ne soient pas menacées⁷⁵² » ;
- 3) non-ingérence dans les affaires internes : « Aucun État n'interviendra dans les affaires internes des autres États. Chaque État respectera les fondements politiques, économiques et culturels des autres États⁷⁵³ » ;
- 4) respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, « y compris la liberté de croyance religieuse⁷⁵⁴ » ;
- 5) égalité des peuples en droit et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, « selon lequel tous les peuples possèdent le droit d'établir le régime social et de choisir la forme de gouvernement qu'ils considèrent efficace et nécessaire pour assurer le développement social et culturel de leur pays⁷⁵⁵ » ;
- 6) coopération entre les États : « les États participants coopéreront avec les autres dans le but de maintenir la paix et la sécurité internationales et mèneront leurs relations dans les domaines économique, social et culturel de même que dans les domaines du

748. « Recommandations finales des consultations d'Helsinki », 8 juin 1973, p. 2.

749. Selon *FAZ*, *The Times* (Londres) et *NYT*, 4 juillet 1973, p. 1 ; *FAZ*, 5 juillet 1973, p. 4 ; *Le Monde* et *NYT*, 5 juillet 1973, p. 2 ; et surtout *The Times*, 5 juillet 1973, p. 5.

750. *The Times*, *ibid.*

751. *NYT*, 4 juillet 1973, p. 1 ; *Le Monde* et *FAZ*, 5 juillet 1973, pp. 2 et 4 respectivement.

752. *Le Monde* et *The Times*, 5 juillet 1973, pp. 2 et 5 respectivement.

753. *Ibid.* et *NYT*, 4 juillet 1973, p. 1.

754. *Ibid.*

755. *Le Monde* et *The Times*, 5 juillet 1973, pp. 2 et 5 respectivement.

commerce, de la science et de la technologie sur la base de l'égalité souveraine et de la non-intervention ⁷⁵⁶ » ;

- 7) exécution de bonne foi des obligations assumées sous le droit international, « en conformité avec la Charte de l'ONU ⁷⁵⁷ ».

II -

La Déclaration suggère en outre que, pour rendre ces principes effectifs, les États devraient « s'abstenir d'accorder de l'assistance politique, militaire, économique ou autre et de soutenir tout État ou groupe d'États qui commettent des actes mettant en danger la paix et la sécurité internationales ⁷⁵⁸ ».

Dans cette deuxième partie, la Déclaration traite aussi :

- de l'expansion des consultations politiques ;
- du développement des liens bilatéraux et multilatéraux ;
- de la coopération culturelle ;
- de la création d'un « sentiment de respect et de bienveillance entre les nations ⁷⁵⁹ » ;
- de questions militaires comme le préavis mutuel à l'occasion de manœuvres militaires et la réduction des forces armées ⁷⁶⁰.

Le contexte dans lequel la Déclaration fut rendue publique révèle d'autres points intéressants. Ainsi, dans son discours du 3 juillet, le ministre Gromyko modifia quelque peu l'esprit d'une des clauses introduites par les pays occidentaux dans les recommandations finales des consultations d'Helsinki : les principes énoncés devaient être appliqués selon la version soviétique par les États « indépendamment de leurs différences dans les domaines social, politique, économique ou géographique ⁷⁶¹ ». L'accentuation de ces différences fait partie d'une politique d'affirmation du principe de la coexistence pacifique. Lors de la conférence de presse soviétique du lendemain, les journalistes demandèrent pourquoi l'énumération des libertés fondamentales se bornait à la liberté de croyance religieuse contrairement à la formulation des recommandations finales. Le point 4 de la Déclaration soviétique, répondit Sofinsky, contenait toutes les principales libertés ⁷⁶². Les réactions occidentales pour ce qui est des changements de détail de la position soviétique au sujet des principes de relations interétatiques seront étudiées plus loin dans ce même chapitre.

La délégation britannique, de son côté, présenta quelques propositions formelles dans le domaine militaire, le 5 juillet. Elles comprenaient des mesures déjà largement acceptées, comme l'échange d'observateurs et les préavis mutuels à l'occasion des manœuvres militaires, mais aussi un projet qui soulevait plusieurs réserves dans le camp socialiste, celui de la notification préalable des déplacements de troupes. La délégation britannique exposait que les mouvements militaires représentaient des activités martiales qui risquaient d'être mal interprétées et pouvaient entraîner un malaise. Les préavis pouvaient diminuer la suspicion et les possibilités de malentendus. Quant à la procédure à suivre, les Britanniques croyaient que la notification devait être laissée à la discrétion des pays concernés, ce qui rendrait immédiatement suspect celui qui ne s'y conformerait pas ⁷⁶³. La Grande-Bretagne ne faisait en somme que reprendre la position de l'Alliance atlantique.

Les projets soviétique et britannique ont été les seuls qui furent rapportés par les quotidiens occidentaux dans le domaine de la sécurité. Ils indiquent l'intérêt de ces deux pays pour ces questions.

756. *Ibid.*

757. *Ibid.*

758. *Ibid.* ; NYT, 4 juillet 1973, p. 1 et FAZ, 5 juillet 1973, p. 4.

759. *The Times*, 5 juillet 1973, p. 5.

760. *Ibid.*

761. *The Times*, 4 juillet 1973, p. 1.

762. *The Times*, 5 juillet 1973, p. 5.

763. *The Times*, 6 juillet 1973, p. 1.

2 - COOPÉRATION

Il faut s'attendre à ce que plusieurs projets soient déposés dans le domaine de la coopération lors de la deuxième phase de la CSCE. Quelques-uns l'ont été dès la phase d'Helsinki. Seulement un petit nombre ont été rapportés par la presse internationale.

La RDA et la Hongrie présentèrent un projet de coopération dans le domaine de l'économie, du commerce, de la science, de la technologie et de la protection de l'environnement⁷⁶⁴. Du côté occidental, la RFA déposa un document sur les orientations possibles de la coopération industrielle⁷⁶⁵ et la Grande-Bretagne fit des propositions précises dans le domaine du Commerce. Elle suggérait d'améliorer les facilités pour les hommes d'affaires et les représentants commerciaux accrédités auprès des gouvernements étrangers, d'accroître les contacts et la coopération entre commerçants et économistes, de supprimer les obstacles administratifs au commerce, d'augmenter l'échange d'information commerciale et d'assurer aux entreprises étrangères la possibilité d'établir un système approprié de service après-vente⁷⁶⁶. Aucun autre projet de ce genre ne fut rapporté dans la presse occidentale.

Ces quelques indications, renforcées par d'autres, permettent de déceler les intérêts particuliers des deux camps dans le domaine de la coopération. Les pays de l'Est attendent beaucoup de la coopération dans le domaine technologique, semble-t-il, tandis que ceux de l'Ouest misent surtout sur l'expansion de leur sphère d'activité commerciale. Les délégations réunies à Genève devront réconcilier ces points de vue.

3 - CONTACTS HUMAINS

L'Ouest garda l'initiative dans le domaine de la coopération humanitaire. Bien que la discussion de ce sujet fût gênante pour les pays socialistes, ils réaffirmèrent leur position dans un projet de deux d'entre eux.

La Pologne et la Bulgarie soumièrent en effet des propositions dans le domaine de la coopération culturelle, des contacts et de l'échange d'information. Ces deux délégations réaffirmèrent que les mesures adoptées devraient se conformer au principe des droits souverains de même qu'aux traditions de chaque État⁷⁶⁷. Parallèlement, les États occidentaux semblaient se spécialiser au niveau de leurs propositions. Selon les sources disponibles, il semble que la RFA ait tenté de lier la coopération dans les domaines humanitaire, économique et autres. Aux propositions sur les orientations de la coopération industrielle étaient jointes des suggestions sur la perméabilité des frontières en ce qui concerne les familles séparées, sur les conditions de travail des journalistes étrangers de même que sur l'organisation de forums libres pour les savants européens⁷⁶⁸. Mais les diplomates ouest-allemands insistèrent surtout sur les contacts entre les personnes. Leurs propositions principales concernaient la réunification des familles divisées, la réduction des frais pour l'obtention de certains documents de voyage, la priorité à accorder aux visites effectuées dans des cas d'urgence et la garantie que les visites n'occasionneraient pas d'ennuis aux personnes visitées⁷⁶⁹. Pour sa part, la Grande-Bretagne avança quelques idées dans le domaine de l'information. Elle prôna la libre circulation de tous les journaux, l'établissement de relais de télévision dans toute l'Europe, des émissions d'affaires publiques sous forme de *panel*, dont les participants seraient choisis sur une base rotative parmi une liste de commentateurs, et la formation d'un périodique trimestriel à caractère international qui paraîtrait à prix raisonnable et sans entrave dans plusieurs langues, décrirait le mode de vie des

764. *Le Monde*, 6 juillet 1973, p. 2.

765. *Ibid.*

766. *FAZ*, 5 juillet 1973, p. 4; *The Times*, 6 juillet 1973, pp. 1 et 7.

767. *Le Monde*, 6 juillet 1973, p. 2.

768. *Ibid.* et *FAZ*, 5 juillet 1973, p. 1.

769. *FAZ* et *The Times*, 5 juillet 1973, pp. 4 et 5 respectivement.

peuples européens et ne serait pas censuré⁷⁷⁰. Enfin, un projet français pour le « développement des échanges et de la coopération culturelle » comprenait aussi quelques propositions dans le domaine des sciences :

1. échanges culturels : meilleure diffusion des livres et des publications, ouverture de bibliothèques et de salles de lecture, amélioration de la connaissance des films nationaux par des semaines du film, augmentation de l'écoute de la radio européenne, échange de programmes de radio et de télévision, coproductions ;
2. coopération artistique : facilité de déplacement des écrivains et des artistes, circulation des œuvres d'art et accès de tous aux chefs-d'œuvre, législation européenne pour la protection de l'art ;
3. coopération scientifique : échange d'information et de documents sur les travaux dans le domaine des sciences pures, études conjointes dans le domaine des maladies ainsi que des maladies propres aux pays en voie de développement, stratégie européenne commune contre les endémies ;
4. sciences humaines : création d'un centre européen d'études pour la conservation et la restauration des biens archéologiques⁷⁷¹.

Cette quantité de détails montre l'importance que certaines délégations occidentales ainsi que la presse de leurs pays attachent au troisième point de l'ordre du jour de la CSCE.

À l'issue de la première phase de la CSCE, le débat sur les questions de coopération dans le domaine humanitaire à Genève se dessine selon les perspectives suivantes. Chacun des principaux pays occidentaux possède sa sphère particulière d'intérêt mais ils endossent tous une offensive de front sur ces questions. De leur côté, les pays socialistes semblent unis par le même désir de restreindre l'impact possible de la CSCE dans ce domaine.

* * *

Les projets présentés lors de la première phase de la CSCE sont sans doute plus significatifs que les déclarations générales des ministres des Affaires étrangères. Ils contiennent plus de précisions et engagent davantage les délégations. En effet, ils seront repris lors de la phase suivante, à Genève.

Une comparaison des divers projets laisse entrevoir une possibilité d'accord varié sur les différents points de l'ordre du jour. Il ne resterait plus que des détails à régler en ce qui concerne les questions militaires et la coopération en général. En revanche, les principes de relations interétatiques ainsi que la coopération dans le domaine humanitaire devraient encore soulever de nombreuses discussions de fond. Il faut enfin noter que le débat au sujet des suites de la CSCE a de nouveau été reporté à une date ultérieure : de nouvelles difficultés pourraient survenir. Il ne fait aucun doute que le succès de la CSCE repose sur les négociations des Trente-Cinq à Genève.

C – La participation à la CSCE

La première phase de la CSCE réunit à Helsinki les ministres des Affaires étrangères d'une trentaine de pays et environ 400 délégués⁷⁷². Leur tâche fondamentale consistait à faire connaître le point de vue des États participants sur les sujets à l'ordre du jour de la CSCE et à prendre connaissance des points de vue des autres. Nous avons relaté dans les deux sections précédentes de cette recherche les principales activités de cette première phase.

La question la plus débattue à Helsinki ne concerne pourtant pas l'ordre du jour mais plutôt l'extension de la participation à la CSCE à deux États méditerranéens, l'Algérie et la

770. *NYT*, 5 juillet 1973, p. 4 ; *The Times* (Londres) et *Le Monde*, 6 juillet 1973, pp. 1 et 32 respectivement.

771. *Le Monde*, 8 juillet 1973, p. 2.

772. *FAZ*, 4 juillet 1973, p. 1.

Tunisie. Nous y reviendrons ultérieurement. Auparavant, il convient de donner la liste des chefs des 35 délégations.

1 - DÉLÉGATIONS PARTICIPANTES

Le tableau de la page suivante énumère et identifie les chefs des 35 délégations qui ont participé à la première phase de la CSCE. La plupart étaient dirigées par le ministre des Affaires étrangères; cependant, dans certains pays, cette fonction n'existe pas. En ce qui concerne la délégation de l'Union soviétique, il est à noter que le ministre des Affaires étrangères était accompagné des fonctionnaires Zemskov et Kovalkov⁷⁷³. Comme il a été dit plus haut, le problème le plus épineux que tous les délégués eurent à affronter à Helsinki fut celui de la participation nord-africaine.

2 - LE PROBLÈME DE LA PARTICIPATION NORD-AFRICAINE

La question de la participation nord-africaine avait suscité une grande controverse à la fin des pourparlers préliminaires d'Helsinki et elle n'avait alors pas été complètement réglée⁷⁷⁴. Dans certains milieux, on s'attendait à ce que ce problème complique la première phase de la CSCE⁷⁷⁵. Une rumeur selon laquelle les ministres des Affaires étrangères de l'Algérie et de la Tunisie se seraient tenus prêts à se rendre à Helsinki aurait même circulé parmi les délégations participantes⁷⁷⁶. Effectivement, la délégation de Malte s'empessa de ramener le sujet en cause à l'avant-plan.

Lors de la séance d'ouverture de la CSCE, avant que le ministre des Affaires étrangères de l'URSS ne prenne la parole, le premier ministre de Malte, Dom Mintoff, demanda que la Conférence invite des représentants de l'Algérie et de la Tunisie à exposer leurs vues et leurs intérêts relatifs à la sécurité européenne. La séance d'ouverture de la CSCE ne put reprendre son cours normal qu'après une heure de retard, au cours de laquelle le président de la séance, O. Winzer, accorda deux conversations privées au premier ministre maltais pendant que se déroulait une session à huis-clos des 35 participants sur le même sujet. Par la suite, l'Espagne, par le discours de son ministre de même que dans une lettre, appuya la position de Malte. Pour éviter de perdre du temps, la Conférence créa un groupe de travail sur la question soulevée par le premier ministre Mintoff. Cette idée provenait de la Bulgarie et avait reçu l'appui de la Grèce, de Chypre, de la Turquie et de la Yougoslavie. Ce groupe devait être présidé par le Luxembourg⁷⁷⁷. Le jeudi 5 juillet, quelques délégations traitèrent du problème de la participation nord-africaine dans leurs déclarations générales: celle de l'Italie, par exemple, souligna l'intérêt considérable que pourrait représenter la contribution des États méditerranéens qui n'appartiennent pas à l'Europe tandis que celle de la Hongrie prétendit que la CSCE ne possédait pas la compétence nécessaire pour s'occuper des problèmes méditerranéens. Le problème fut de nouveau reporté au groupe de travail, ce qui signifie que les Trente-Cinq retournèrent au huis-clos⁷⁷⁸. La déclaration générale du premier ministre maltais, le 6 juillet, accentuait l'importance de la sécurité en Méditerranée. Elle éclaira sa position sur la participation des pays nord-africains. Mintoff essaya de démontrer que la sécurité européenne ne pouvait pas être séparée de la sécurité en Méditerranée. Selon lui, l'entente dont faisaient montre les grandes puissances en Europe centrale et leur attitude opiniâtre en Méditerranée paraissaient tout aussi inquiétantes que la haine entre Israël et les États arabes. Une quantité

773. *FAZ*, 2 juillet 1973, p. 3.

774. Cf. les pp. 508-509.

775. *Le Monde*, 4 juillet 1973, p. 2.

776. *Ibid.*

777. *The Times* (Londres), 4 juillet 1973, p. 1; *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2; *NYT*, 8 juillet 1973, p. 4; *FAZ*, 5 juillet 1973, p. 4, et 9 juillet 1973, p. 1.

778. *FAZ*, 6 juillet 1973, p. 4, et *Le Monde*, 7 juillet 1973, p. 2.

importante du pétrole utilisé en Europe provenait des pays nord-africains et il lui semblait inévitable qu'une guerre dans cette région compromettrait l'approvisionnement du pétrole dans les pays industrialisés. La coopération et l'accroissement des échanges en Europe lui paraissaient donc impossibles si la sécurité n'était pas assurée en Méditerranée. Mais celle-ci était aussi menacée par les *M_{BFR}*, qui risquaient de raviver les tensions dans cette même région.

TABLEAU IV

Participation à la phase I de la CSCE

N°	Pays	Ministre des Affaires étrangères
1	Autriche	Rudolf Kirchschlaeger
2	Belgique	Rénaat van Elslande
3	Bulgarie	Peter Mladenov
4	Canada	Mitchell Sharp
5	Chypre	John Christofides
6	Danemark	Knud B. Andersen
7	Espagne	Laureano Lopez Rodo
8	États-Unis	William Rogers
9	Finlande	Ahti Karjalainen
10	France	Michel Jobert
11	Grande-Bretagne	Sir Alec Douglas-Home
12	Grèce	Phaidon Annino-Cavalierato ¹
13	Hongrie	Janos Peter
14	Irlande	Dr. Garrett Fitzgerald
15	Islande	Einar Agustsson
16	Italie	Giuseppe Medici
17	Liechtenstein	M.-A. Hilbe ²
18	Luxembourg	Gaston Thorn
19	Malte	Dom Mintoff ³
20	Monaco	André Saint-Mieux ⁴
21	Norvège	Dagflinn Varvik
22	Pays-Bas	M. van der Stoel
23	Pologne	Stefan Olszowski
24	Portugal	Rui Patricio
25	RDA	Otto Winzer
26	RFA	Walter Scheel
27	Roumanie	George Macovescu
28	Saint-Marin	Luigi Berti
29	Suède	Krister Wickman
30	Suisse	Pierre Graber
31	Tchécoslovaquie	Bohuslav Chnoupek
32	Turquie	Haluk Bayülken
33	URSS	Andrei Gromyko
34	Vatican	Mgr Agostino Casaroli ⁵
35	Yougoslavie	Milos Minitch ⁶

1. Vice-ministre des Affaires étrangères.

2. Chef du gouvernement princier.

3. Premier ministre.

4. Ministre d'État et chef du gouvernement.

5. Secrétaire du Conseil pour les Affaires publiques de l'Église.

6. Vice-président du conseil exécutif fédéral et ministre des Affaires étrangères.

Source : *Le Monde*, 4 juillet 1973, page 2.

Ainsi, l'Europe centrale se trouvait sur la voie de la sécurité tandis que l'Europe méridionale glissait plus que jamais vers l'insécurité. Mintoff concluait qu'il ne fallait pas que la Csce ne serve qu'à sceller les vœux des grandes puissances⁷⁷⁹. Le chef de la délégation grecque affirma lui aussi la solidarité de la défense de l'Europe et de la Méditerranée⁷⁸⁰. Fidèle à elle-même, la délégation maltaise insista durant toute la semaine sur la participation des pays nord-africains. Bien que certains ministres, dont celui de la France, se fussent prononcés en faveur de l'audition de l'Algérie et de la Tunisie, à condition qu'elles ne s'expriment que sur le sujet de la sécurité européenne et ce, seulement devant les commissions de la deuxième phase, l'ensemble des autres délégations refusa d'accepter les termes de la délégation maltaise. L'opposition s'éleva d'autant plus que les participants prirent connaissance d'une lettre adressée par le gouvernement israélien à la présidence de la Csce et dans laquelle Israël se disait prête à exposer ses vues à la Conférence si un tel privilège était accordé à deux États arabes⁷⁸¹. Malgré leur détermination, les opposants du projet maltais tenaient à préserver le principe du consensus. Celui-ci fut durement mis à l'épreuve le 7 juillet, même après le départ du premier ministre Mintoff. Le moment de rédiger le contenu final de la première phase de la Csce étant venu, des représentants de Malte demandèrent qu'un passage exprime l'unité des délégations sur l'audition de la Tunisie et de l'Algérie, sans quoi leur pays ne sanctionnerait pas ce communiqué. Le ministre des Affaires étrangères de la RFA, Walter Scheel, fit alors remarquer que la Conférence ne pouvait mentionner que deux États arabes et rester muette à l'endroit des autres États intéressés. Un projet de compromis espagnol suivit : le communiqué aurait indiqué que la Conférence a étudié la forme et le fond sur la question de savoir si l'on permettrait aux États intéressés d'être entendus par les participants de plein droit. L'Algérie et la Tunisie ne seraient pas nommées dans le communiqué mais une résolution d'interprétation préciserait que ces deux pays peuvent communiquer leurs opinions à la Csce. Ce projet reçut l'assentiment de la majorité des délégations mais fut bloqué par celle de Malte. C'est à ce moment que la délégation française émit l'opinion que la première phase de la Csce pouvait être ajournée sans communiqué puisque la date et le lieu de la deuxième phase avaient déjà été convenus. Le ministre Gromyko se fit le porte-parole de la colère qui régnait chez les Soviétiques : il condamnait l'utilisation de règles de procédure dans le but de retarder le progrès de la Conférence. Après la pause quotidienne, plusieurs tentèrent encore de gagner les représentants de Malte à leur point de vue⁷⁸². Finalement, dans l'après-midi du 7 juillet, les 35 délégations en furent quitte pour insérer une constatation d'échec au sujet de la participation nord-africaine dans leur communiqué final :

The ministers examined the manner in which the conference would acquaint itself with points of view expressed by non-participating states on the subject of various agenda items. This matter was in particular considered in respect of the request by Malta and Spain in favour of Algeria and Tunisia. This was also considered in relation with other non-participating states bordering on the Mediterranean. No consensus was reached for the time being⁷⁸³.

Les termes de ce paragraphe renferment plusieurs concessions, l'Algérie et la Tunisie sont nommées et leur contribution est envisagée par rapport à un ensemble de sujets de l'ordre du jour, ce qui devrait plaire à Malte et à l'Espagne ; la porte reste aussi ouverte en ce qui concerne les contributions d'autres États, conformément au désir de certains pays occidentaux. Ces

779. *The Times*, 7 juillet 1973, p. 4.

780. *Le Monde*, 8 juillet 1973, p. 2.

781. *Le Monde* et *NYT*, 7 juillet 1973, p. 2 ; *FAZ*, 9 juillet 1973, p. 1.

782. *NYT*, 8 juillet 1973, p. 4 ; *FAZ*, 9 juillet 1973, pp. 1 et 6 ; *The Times*, 9 juillet 1973, p. 4.

783. Communiqué de la Csce, 7 juillet 1973, dans *The Times*, 9 juillet 1973, p. 4. Cf. aussi *NYT*, 8 juillet 1973, p. 4, et *FAZ*, 9 juillet 1973, p. 1.

concessions mutuelles se trouvent être annulées par la dernière phrase du paragraphe, qui affirme que le désaccord n'a pu être surmonté.

* * *

Le fait que 35 États participent de plein droit à la CSCE en fait un événement inusité et rempli d'aléas. Plusieurs sont surpris de constater que certains États cherchent à agrandir le nombre de participants, au risque d'accroître l'incertitude qui entoure les résultats et le déroulement de cette longue conférence.

L'attitude de Malte en ce qui concerne la participation nord-africaine reste symptomatique de certains malaises au sein de la CSCE. Bien sûr, elle marque les limites du mode de décision par voie de consensus. Plus important encore, elle dévoile un peu le sentiment mitigé d'insécurité et de méfiance qu'éprouvent les petits pays à l'endroit des grandes puissances. Enfin, elle montre qu'une définition de l'Europe au sens étroit ne suffit pas à faire oublier les répercussions de grands conflits qui sévissent ailleurs dans le monde.

D - Le communiqué final

Les ministres des Affaires étrangères réunis à Helsinki pour la première phase de la CSCE s'étaient entendus au cours des débats pour mettre un terme à leurs activités dès le vendredi 6 juillet. Cependant, l'entêtement de Malte au sujet de la participation nord-africaine retarda l'élaboration du communiqué final jusqu'au 7 juillet. Au cours de cette journée, le représentant français, impatienté par l'attitude de la délégation maltaise, opina que le président de la séance pouvait clore la première phase de la CSCE sans communiqué. Ce poste était alors détenu par un Hongrois, qui acquiesça à cette idée. Mais la délégation soviétique intervint pour affirmer que, comme celle de la France, elle croyait en la nécessité d'un tel document. Ne sachant plus que faire, le représentant hongrois ne fut que trop heureux de transmettre la présidence à un membre de la délégation finlandaise pour la séance de l'après-midi⁷⁸⁴. Le compromis évoqué dans la section précédente au sujet de la participation à la CSCE des États non européens permit finalement aux participants de la première phase d'émettre un communiqué.

Contrairement aux « Recommandations finales » des consultations d'Helsinki, le communiqué final de la première phase de la CSCE est bref. Il comprend onze points⁷⁸⁵. Le premier rappelle quand, où et à quel niveau s'est tenue la première phase de la CSCE, le deuxième énumère les 35 participants et le troisième signale les allocutions préliminaires du président de la République finlandaise et du secrétaire-général de l'ONU. Les quatre points suivants résument l'activité des délégations lors de la première phase de la CSCE : elles ont adopté l'ordre du jour, les mandats assignés aux commissions de la deuxième phase, les règles de procédure et les autres arrangements mis au point lors des pourparlers préliminaires (point 4), elles ont exprimé les vues de leur gouvernement sur la sécurité et la coopération en Europe de même que sur les étapes à venir de la CSCE (point 5); les unes ont déposé des projets sur les différents sujets à l'ordre du jour tandis que d'autres annonçaient qu'elles le feraient à Genève (point 6), elles ont enfin analysé, sans parvenir à un consensus, la question de l'audition de représentants d'États non participants (point 7). Les délégations ont rappelé dans le point 8 le lieu et les tâches de la seconde phase de la CSCE tout en précisant la date d'ouverture. Le point suivant indique que le comité de coordination de la CSCE se réunira avant cette date pour préparer la phase du travail en commissions. Le lieu et la date de cette réunion préliminaire sont donnés. L'avant-dernier point révèle que les ministres des Affaires étrangères sont déterminés à assurer le succès de la CSCE. Enfin, dans le onzième et dernier point, les délégations expriment leur reconnaissance au pays hôte des pourparlers préliminaires et de la première phase de la CSCE, la Finlande. En plus

784. *NYT*, 7 juillet 1973, p. 2, et 8 juillet 1973, p. 4.

785. Faute d'espace, nous nous contentons de résumer.

du problème complexe des contributions des États non participants, déjà examiné précédemment, d'autres passages du communiqué final ont suscité quelques divergences.

Ainsi, le point 10 de même que la longueur et le contenu du communiqué final ont fait l'objet de compromis. En ce qui concerne le point 10, les diplomates des pays socialistes tenaient à ce qu'il soit dit que la première phase de la CSCE s'était déroulée « dans une atmosphère constructive », sans quoi elle risquait d'être considérée comme un échec par les habitués de la sémantique protocolaire. La Grande-Bretagne s'y opposa sous prétexte que ces termes étaient vides de sens, qu'ils ne correspondaient pas à la réalité et qu'il fallait plutôt conférer plus d'importance à la deuxième phase de la CSCE. Le point 10 du communiqué final fut rédigé dans le sens des demandes britanniques : le texte explique que « les ministres ont exprimé la résolution de leurs gouvernements à contribuer au succès de la Conférence ⁷⁸⁶ ». L'autre objet de désaccord concerne la longueur et le contenu du communiqué final. Les délégations occidentales désiraient un texte court, qui se bornerait à avaliser le résultat des pourparlers préliminaires et à indiquer la date de la phase subséquente ⁷⁸⁷. Elles soupçonnaient cependant les délégués des pays socialistes de nourrir des intentions tout à fait différentes. Le 4 juillet, le ministre des Affaires étrangères de la Pologne, S. Olszowski, suggéra de terminer la période des déclarations générales le lendemain afin que les ministres puissent ensuite se rencontrer en toute liberté. Cette proposition fut perçue comme une tentative de la part des pays socialistes de prolonger la première phase pour rehausser l'éclat de la CSCE. Plusieurs délégations occidentales s'opposèrent à cette idée, qu'Olszowski avait émise alors qu'il présidait une séance de la Conférence et après avoir consulté ses collègues est-européens. Les diplomates occidentaux prétextèrent un empêchement de leurs ministres et plusieurs de ces derniers annoncèrent leur départ de la capitale finlandaise le 7 juillet ⁷⁸⁸. Sur la base de cet incident, entre autres, les délégations occidentales pensaient que les délégués socialistes cherchaient à prolonger la durée de la première phase de telle sorte que soit justifiée la longueur du texte final, pouvant alors reprendre les projets qu'ils venaient de déposer. Même s'ils ne désiraient pas s'engager à leur égard, les diplomates occidentaux voyaient un avantage dans la proposition des pays socialistes : ces derniers n'avaient pas communiqué à leur population la teneur de certains aspects de la CSCE, qui s'avéraient délicats pour eux, et l'annexion de tous les projets déposés lors de la rencontre des ministres, bien qu'elle compliquât l'élaboration du communiqué final, pourrait corriger cette situation. Une fois de plus, la version définitive du communiqué réalise plutôt les souhaits des pays occidentaux : le point 4 signale que le texte des recommandations finales des consultations préliminaires d'Helsinki est disponible au public et, de plus, les projets des pays socialistes ne sont pas annexés au communiqué ⁷⁸⁹. Il reste à savoir si les ambassades des pays occidentaux en Europe de l'Est pourront participer à la diffusion des documents de la CSCE dans cette région. Somme toute, ces deux compromis paraissent favorables à l'Ouest surtout.

* * *

La concision du communiqué final correspond à la brièveté de la première phase de la CSCE mais probablement aussi à son manque d'importance. Décrite comme un événement historique majeur, la rencontre des ministres des Affaires étrangères n'a pourtant pas fait réellement progresser l'état des négociations. Un désenchantement à ce sujet ne pouvait que nuire aux pays socialistes et c'est pourquoi ils ont cherché à accroître le prestige de la CSCE, soit en prolongeant la durée de la rencontre des ministres, soit en favorisant la parution d'un communiqué final moins bref. Dans l'ensemble, cependant, le point de vue occidental semble de nouveau avoir prévalu.

786. *The Times* (Londres), 9 juillet 1973, p. 4.

787. *Le Monde*, 6 et 7 juillet 1973, p. 2.

788. *FAZ*, 6 juillet 1973, p. 1 ; *Le Monde*, 6 et 7 juillet 1973, p. 2 ; *NYT*, 8 juillet 1973, p. 4.

789. *Le Monde*, 6 juillet 1973, p. 2 ; *The Times*, 9 juillet 1973, p. 4 ; *FAZ*, 9 juillet 1973, pp. 1 et 6.

E - Réactions diverses ⁷⁹⁰

La première phase de la CSCE a suscité de nombreux commentaires. Certains sont attribués à des ministres des Affaires étrangères, à des délégués à la Conférence d'Helsinki ou à d'autres agents gouvernementaux. Plusieurs proviennent de la presse occidentale et des grands journaux soviétiques. La présente section en rapporte quelques-uns.

1 - LES MILIEUX OFFICIELS

L'atmosphère générale de la rencontre des ministres des Affaires étrangères et les perspectives qu'elle ouvre pour l'avenir de la CSCE semblent constituer les sujets favoris dans les milieux officiels. Certaines remarques ont également été recueillies à propos de la déclaration de principes proposée par l'Union soviétique et du discours du ministre français.

Le discours dans lequel le ministre A. Gromyko a proposé une déclaration de principes a été accueilli de façon diverses. Certaines sources à Helsinki l'auraient défini comme optimiste et conciliant ⁷⁹¹. Dans une brève rencontre avec le ministre soviétique sur ce projet, Sir Alec Douglas-Home aurait spécifié qu'il était difficile de se dire en désaccord avec les principes énumérés et que l'important, c'était leur mise en pratique ⁷⁹². Le chef de la délégation ouest-allemande aux pourparlers préliminaires d'Helsinki, G. Brunner, aurait pour sa part exprimé l'opinion que le discours du ministre Gromyko ne s'écartait pas du texte des mandats assignés aux commissions de la deuxième phase mais que la position soviétique s'était tout de même sensiblement modifiée ⁷⁹³. Un autre délégué de la RFA aurait cependant opiné que les Soviétiques maintenaient la même position qu'au début des pourparlers préliminaires. Elle était inacceptable parce que trop générale, parce que le principe de l'inviolabilité des frontières était aussi envisagé pour le futur et parce qu'il allait plus loin que le *Grundvertrag* et le traité germano-soviétique. Un autre diplomate occidental aurait traité la charte soviétique de façon négative en soulignant la nécessité de termes plus spécifiques ⁷⁹⁴. De leur côté, les pays socialistes firent preuve d'une certaine déception en ce qui concerne la déclaration du ministre des Affaires étrangères de la France, M. Jobert. C'est du moins ce qui découle de certaines sources privées en URSS ⁷⁹⁵. En Europe de l'Est, elle aurait été interprétée comme l'expression de l'hostilité de milieux réactionnaires occidentaux aux objectifs de la CSCE ⁷⁹⁶. Ainsi donc, les déclarations de quelques-uns des gouvernements les plus importants ont subi des critiques même dans les milieux officiels.

En ce qui concerne l'évaluation de la première phase de la CSCE et les perspectives de la deuxième, les impressions se partagent entre les optimistes confiants, auxquels appartient le groupe des pays socialistes, et les optimistes modérés, soit plusieurs pays occidentaux et quelques neutres. L'attitude des premiers peut être illustrée par les remarques du ministre Gromyko avant son départ de la capitale finlandaise, le 8 juillet. Les négociations s'étaient déroulées dans une atmosphère pratique et constructive. Les États participants s'étaient montrés responsables et conscients du futur du continent européen. Il restait encore beaucoup d'échanges d'opinions à venir mais les positions respectives avaient déjà été exposées. La

790. Cette section regroupe les impressions de sources diverses en ce qui concerne la première phase de la CSCE. Certaines ont été émises par des officiels, d'autres par des chroniqueurs, d'autres encore par des éditorialistes. Toutes proviennent de quelques grands quotidiens de la presse internationale. À noter que les opinions générales au sujet de la CSCE, même si elles ont été exprimées à l'occasion de la première phase, n'apparaissent pas dans cette section mais bien dans la sixième partie de ce texte.

791. *The Times* (Londres), 4 juillet 1973, p. 6.

792. *Ibid.*, 5 juillet 1973, p. 5.

793. *FAZ*, 7 juillet 1973, p. 1.

794. *NYT*, 5 juillet 1973, p. 2.

795. *Le Monde*, 26 juillet 1973, p. 3.

796. *Ibid.*, 28 juillet 1973, p. 2.

réalisation de cette étape de même que l'approbation des recommandations finales des consultations d'Helsinki représentaient un fondement solide pour le travail et les décisions à venir, lesquelles feraient faire un bond en avant sur la voie d'une paix stable et durable en Europe⁷⁹⁷. Dans le même esprit, le chef du gouvernement bulgare déclarait à un journaliste du *Monde* que la première phase de la CSCE s'était déroulée de façon constructive et que tous affichaient la volonté de parvenir à des résultats positifs. Il ajouta qu'il faudrait tenir compte de l'avis de tous les participants et que, dans ce contexte, la Bulgarie, par une initiative individuelle ou dans le cadre d'un mouvement collectif, avait proposé certaines idées⁷⁹⁸. Les résultats de la première phase de la CSCE et l'évaluation de ses conséquences sur la suite des travaux ont également fait l'objet d'un article dans le périodique soviétique *Za Roubéjom* de la part du ministre Gromyko. Selon lui, elle avait créé une « fondation bonne, solide pour les travaux futurs⁷⁹⁹ ». Il considérait comme important que les ministres aient exposé leur position sur des problèmes concrets. Optimiste en ce qui concerne la suite des négociations, il précisait toutefois qu'il faudrait encore beaucoup de discussion avant que soient surmontées les divergences de pensée et que soit approuvé un texte commun⁸⁰⁰. La même uniformité dans l'optimisme ne se retrouve pas à l'Ouest. Certains hommes d'État ouest-allemands semblent compter parmi les plus satisfaits. Ainsi, le chef de la mission de la RFA aux pourparlers préliminaires d'Helsinki, G. Brunner, exprima, le 6 juillet, sa satisfaction au sujet de la rencontre des ministres. Il notait que jusque-là, les délégations avaient appris comment se comporter et se réjouissait du fait que l'offensive se continuait sur le troisième point de l'ordre du jour. Les mandats des commissions constituaient une bonne base de négociation pour la phase de Genève mais il fallait aborder cette dernière avec prudence : l'attention devait maintenant se porter sur le contenu de l'ordre du jour⁸⁰¹. Le ministre des Affaires étrangères de la RFA adopta lui aussi une position modérée. Il déclara, le 8 juillet, qu'il fallait se garder de fonder de trop grands espoirs en la Conférence et qu'il fallait chercher à obtenir des résultats qui se situeraient à mi-chemin des revendications des deux camps⁸⁰². Dans son rapport au Cabinet sur la première phase de la CSCE, le 11 juillet, il estime que la rencontre des ministres représentait une assise solide pour le reste de la CSCE. Les mandats des commissions avaient été acceptés sans réserve mais les différences dans les positions demeuraient visibles : l'Ouest insistait sur les contacts humains et la RFA craignait l'impact de la Conférence sur les frontières allemandes⁸⁰³. Le 9 juillet, le député Wischniewski prit à son tour la parole pour commenter la première phase de la CSCE au nom du parti social-démocrate de la RFA. Il remercia le ministre Scheel et ses collaborateurs et dit que le SPD était en accord avec la position du gouvernement ouest-allemand à Helsinki. Il en dégageait plusieurs objets de satisfaction : l'inclusion dans la discussion des thèmes de l'autodétermination, du non-recours à la force, de la réunification des familles, des échanges de jeunes, des facilités de voyage, des conditions de travail des journalistes, des mariages entre personnes de zones différentes, la reconnaissance par le Pacte de Varsovie de la réalité de la présence militaire nord-américaine en Europe, l'Unité et la collaboration au sein de l'OTAN et de la CEE⁸⁰⁴.

Dans les délégations à Helsinki, le sentiment général aurait défini la première phase de la CSCE comme une expérience éducative et un départ prometteur dans une nouvelle phase des relations Est-Ouest⁸⁰⁵. Les délégations occidentales auraient insisté sur l'énorme travail qu'il

797. *FAZ*, 9 juillet 1973, p. 6.

798. *Le Monde*, 21 juillet 1973, p. 1.

799. *FAZ*, 13 juillet 1973, p. 1.

800. *Ibid.*

801. *FAZ*, 7 juillet 1973, p. 1.

802. *Ibid.*, 9 juillet 1973, p. 6.

803. *Ibid.*, 12 juillet 1973, p. 4.

804. *Ibid.*, 10 juillet 1973, p. 3.

805. *The Times*, 9 juillet 1973, p. 4.

restait à faire mais étaient encouragées par le ton de la rencontre, prouvant que le dialogue restait possible⁸⁰⁶. Une source particulière, du côté occidental, aurait opiné que les travaux s'étaient raisonnablement bien déroulés. On aurait constaté que l'URSS se tenait davantage sur la défensive que les pays est-européens. L'Ouest n'avait rien à craindre de la propagande soviétique s'il la traitait comme il le fallait: ils chercheraient à employer un langage de théologie diplomatique, les négociateurs occidentaux devraient mettre l'accent sur les questions pratiques⁸⁰⁷. Les impressions des milieux de l'OTAN étaient aussi modérées. Le 9 juillet, certains se dirent satisfaits par la durée de la réunion des ministres limitée à cinq jours malgré les désirs soviétiques et légèrement déçus mais non surpris que les diplomates soviétiques soient revenus sur leurs concessions, surtout en ce qui concerne le troisième point de l'ordre du jour⁸⁰⁸. Des impressions en provenance de sources suisse et britannique montrent les similarités entre les positions de ces deux pays. Des représentants suisses auraient exprimé des réserves sur la première phase de la CSCE. Selon eux, le discours du ministre Gromyko contenait les exigences maximales de l'URSS et laissait croire que la CSCE pourrait durer longtemps. Le succès des négociations n'apparaîtrait que lors de la deuxième phase⁸⁰⁹. Pour sa part, Sir Alec Douglas-Home se montra aussi sceptique après la rencontre des ministres qu'avant. Les négociations de Genève dévoileraient si l'URSS était prête à un accroissement des contacts et de la liberté dans les échanges. Entretemps, la première partie de la CSCE avait concrétisé la nécessité que les pays de la CEE s'unissent à Genève et à Vienne. La Grande-Bretagne agirait en ce sens⁸¹⁰. En somme, les pays occidentaux apparaissaient toujours un peu plus réservés que les pays socialistes au terme de la première phase de la CSCE.

Les précautions que favorise le langage diplomatique n'ont donc pas suffi à masquer les réserves dans les milieux gouvernementaux soit au sujet de certaines des déclarations générales, soit au sujet de l'allure de la CSCE. Il est intéressant de considérer maintenant comment la presse, qui bénéficie d'une plus grande liberté d'expression, a réagi à la première phase de la CSCE.

2 - LA PRESSE OCCIDENTALE

Les vues des journalistes et des éditorialistes de la presse occidentale sur la première phase de la CSCE complètent celles des diplomates. Elles concernent principalement les déclarations générales et les propositions des ministres des Affaires étrangères, l'évaluation des concessions de même que l'appréciation générale de l'allure de la CSCE.

La déclaration générale du ministre des Affaires étrangères de l'Union soviétique et les propositions qu'elle contenait ont suscité beaucoup de commentaires dans la presse occidentale. Pour le *Times* de Londres, la façon avec laquelle A. Gromyko a traité les thèmes de l'ordre du jour montre qu'il reste encore beaucoup à faire. Par exemple, ses principes de relations interétatiques ne vaudraient que dans le contexte des États à système différent⁸¹¹. Le *New York Times* et la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* critiquent vivement la charte de principes qu'a soumise le ministre Gromyko le 3 juillet à Helsinki. Le premier la considère comme le moyen d'assurer l'inviolabilité de l'expansion communiste en Europe de l'Est. La charte en question ratifie et légitime simplement la conquête de l'Europe de l'Est par Joseph Staline. Elle apporte la sécurité à ceux qui dirigent les peuples de l'Union soviétique et de l'Europe orientale plutôt qu'à ces peuples-mêmes. Le fait que le ministre Gromyko ait parlé de la liberté de croyance religieuse ne change rien au fait qu'il existe en URSS un appareil destiné à minimiser les

806. *Ibid.*

807. *Ibid.*, 7 juillet 1973, p. 4.

808. *Ibid.*, 10 juillet 1973, p. 4.

809. *FAZ*, 7 juillet 1973, p. 4.

810. *Ibid.*, 9 juillet 1973, p. 2.

811. Richard DAVY, *The Times*, 4 juillet 1973, p. 1.

dissensions⁸¹². La *Frankfurter Allgemeine Zeitung* se montre presque aussi dure. Dans un éditorial, elle qualifie la charte soviétique de retour en arrière, principalement en ce qui concerne l'inviolabilité des frontières, la doctrine Brejnev et le lien des contacts avec les principes de souveraineté et de non-ingérence⁸¹³. Plus tard, le journaliste Karl Feldmeyer, après avoir concédé que les principes de la charte soviétique apparaissent dans le même ordre que ceux des recommandations finales d'Helsinki, note que parmi toutes les libertés fondamentales, seule la liberté de croyance religieuse a été mentionnée⁸¹⁴. Le *New York Times* s'en prend également à la déclaration générale de la RDA qui, sous prétexte de vouloir éliminer toutes les idéologies hostiles à la culture et à l'homme, cherche à éliminer tout ce qui ne se conforme pas au marxisme-léninisme. Il oppose au discours soviétique celui du ministre ouest-allemand qui, en organisant la paix sur l'accroissement des échanges, présente un meilleur aperçu de la sécurité européenne⁸¹⁵. Quant au ministre des Affaires étrangères de la France, sa déclaration entraîne des réactions diverses en France même. *Europe n° 1* estime que ce discours réaffirme la thèse de l'« Europe des patries », qu'il cherche à placer la France à la tête des nations soumises, moyennes et petites. *La Nation* parle du « message français pour la sécurité ». *Combat* y dénote du scepticisme mais aussi de la sincérité et du sérieux. *L'Aurore* y trouve une certaine satisfaction mais fait surtout preuve de prudence et de scepticisme. Enfin, *l'Humanité* en déplore le scepticisme et critique le manque d'initiative des représentants français⁸¹⁶. Jean Schwoebel, du *Monde*, résume la déception de certains milieux sur le ton du discours français et sur le rôle de la France lors de la première phase de la CSCE : la France semblait se désintéresser, sans indiquer comment échapper à la domination des grandes puissances. Il note que plusieurs délégués ont davantage apprécié le rôle plus entreprenant de la RFA même si certains auraient été préoccupés par ses nombreux contacts avec la RDA à Helsinki. Il conclut, dans un autre article, que si la France s'obstine dans une attitude pessimiste, le dynamisme nécessaire à l'Ouest pour contrebalancer celui de l'URSS pourrait alors venir de la RFA⁸¹⁷.

Dans son évaluation des déclarations générales communiquées à Helsinki, le *New York Times* préfère aussi au discours soviétique celui de Sir Alec Douglas-Home à cause de son aspect pratique et de sa signification au niveau des individus⁸¹⁸. Enfin, le discours du secrétaire d'État américain William Rogers aurait fait l'objet d'une attention particulière selon le *Times* de Londres : il était intéressant de vérifier si la position des États-Unis avait subi les changements depuis le sommet américano-soviétique du mois précédent. Le *Times* note que certains passages ont été soigneusement rédigés et qu'en général, l'accent a été mis sur l'aspect militaire de la sécurité⁸¹⁹. Le *Monde* y décèle des changements : la plupart des réserves occidentales seraient atténuées⁸²⁰. Le *New York Times*, finalement, parle d'un discours à faible teneur (*low-key speech*)⁸²¹. Les réactions aux déclarations des principaux ministres des Affaires étrangères sont donc nombreuses et variées dans la presse occidentale.

La presse occidentale se plaît également à analyser les positions des deux camps et l'évolution de leurs concessions à l'occasion de la première phase de la CSCE. En ce qui concerne le troisième point de l'ordre du jour, la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* souligne le fossé qui existe entre l'attitude de la RFA et celle de la RDA⁸²², et Jean Schoebel constate en outre dans *Le*

812. Éditorial du 5 juillet 1973, p. 28.

813. *FAZ*, 7 juillet 1973, p. 1.

814. *FAZ*, 9 juillet 1973, p. 6.

815. Éditorial du 5 juillet 1973, p. 28.

816. *Le Monde*, 6 juillet 1973, p. 2.

817. *Le Monde*, *ibid.*, p. 2 et 29-30 juillet 1973, p. 2.

818. *NYT*, 9 juillet 1973, p. 32.

819. *The Times* (Londres), 6 juillet 1973, p. 7.

820. *Le Monde*, 7 juillet 1973, p. 2.

821. *NYT*, 6 juillet 1973, p. 1.

822. *FAZ*, 5 juillet 1973, p. 1.

Monde que les négociateurs est-européens ne semblent pas disposés à s'avancer sur ce point que certains, en conséquence, entrevoient l'échec de la conférence⁸²³. Dans le même ordre d'idées, Karl Feldmeyer note dans le grand quotidien de Francfort que les pays socialistes émettent leurs propres projets sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales; position qui par la suite ferait montre d'une contribution positive à la CSCE, ils évaluent de façon plus réaliste les conditions de la coopération avec les pays occidentaux et neutres, ils ont également reconnu que la CSCE ne doit pas se borner aux seules relations interétatiques mais qu'elle doit aussi influencer la vie des hommes⁸²⁴. Ainsi, la presse occidentale contient des évaluations différentes de l'attitude est-européenne en ce qui concerne le troisième point de l'ordre du jour. L'idée d'un retour en arrière du camp socialiste au niveau des concessions, principalement dans le domaine des contacts humains, est même très répandue à l'Ouest. C'est du moins l'impression que retirent les journalistes Richard Davy, du *Times*, et Jean Schwoebel, du *Monde*, du discours prononcé par A. Gromyko à Helsinki⁸²⁵. Schwoebel écrit que le ministre soviétique s'en est tenu au texte des recommandations finales d'Helsinki et qu'il a même cherché à tempérer le mandat de la troisième commission par un référence aux principes de souveraineté et de non-ingérence⁸²⁶. Davy fait en outre remarquer que le ministre est-allemand O. Winzer a réussi à interpréter le document final des pourparlers préliminaires d'une façon très originale au cours de sa déclaration générale⁸²⁷. Les deux correspondants confirment cette impression dans d'autres articles. Schwoebel dira que les diplomates occidentaux soupçonnent les pays socialistes de vouloir revenir sur leurs concessions, bien que ces derniers rétorquent que leur position est conforme aux recommandations finales des consultations d'Helsinki⁸²⁸. Après avoir émis l'opinion qu'il ne fallait pas s'attendre à une fin instantanée de la guerre froide, Davy explique que le ton conciliant des diplomates voile de nombreuses divergences et que les déclarations générales montrent que les pays est-européens cherchent à regagner les points perdus lors des pourparlers préliminaires⁸²⁹. Deux des principaux correspondants de la presse occidentale à Helsinki n'hésitent donc pas à sanctionner la thèse du recul des pays socialistes lors de la première phase de la CSCE. Comment la presse occidentale caractérise-t-elle donc les positions des parties à Helsinki? Un éditorial du *Times* de Londres affirme que les États européens ne sont pas disposés à remplir le fossé qui les sépare des autres: ils se retranchent derrière le principe de la coexistence pacifique et maintiennent leurs restrictions sur les contacts humains⁸³⁰. Ils veulent surtout une déclaration de principes, selon le *New York Times*, qui ajoute que la seule chose que l'URSS ait acceptée est l'ordre du jour pour la phase de Genève, qui pourrait soulever des difficultés⁸³¹. Le même journaliste américain, Craig R. Whitney, ajoute que les Soviétiques tâcheront de rester neutres et de demeurer dans les généralités⁸³². Pour Bernard Margueritte, du *Monde*, la visite du premier ministre Kossyguine à Vienne en parallèle avec la première phase de la CSCE constitue un symbole de l'aspiration des Soviétiques à finlândiser l'Europe⁸³³. Karl Feldmeyer, de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, caractérise ainsi les objectifs soviétiques: une déclaration de principes et un organisme permanent pour obtenir un droit de consultation dans les affaires ouest-européennes, une conférence de courte

823. *Le Monde*, 29-30 juillet 1973, p. 2.

824. *FAZ*, 9 juillet 1973, p. 6.

825. *The Times*, 4 juillet 1973, p. 6 et *Le Monde*, 5 juillet 1973, p. 2.

826. *Le Monde*, *ibid.*

827. *The Times*, 5 juillet 1973, p. 5.

828. *Le Monde*, 6 juillet 1973, p. 2.

829. *The Times*, 5 juillet 1973, p. 5.

830. *Ibid.*, 7 juillet 1973, p. 13.

831. *NYT*, 7 juillet 1973, p. 2.

832. *Ibid.*, 6 juillet 1973, p. 4.

833. *Le Monde*, 7 juillet 1973, p. 3.

durée et qui se terminerait à un haut niveau⁸³⁴. Un éditorial du même journal indique que l'URSS a déjà atteint son but : la CSCE donne à l'opinion publique une illusion de grandeur et d'entente en dépit de profondes divergences⁸³⁵. La presse occidentale réserve aussi de nombreux commentaires à l'attitude des pays de l'Ouest. Jean Schwoebel explique la nature des réticences que nourrissent les ministres des pays occidentaux. Même s'ils ne reviendront pas sur les résultats des pourparlers préliminaires et qu'ils sont résignés à ratifier le *statu quo* en Europe, ils cultivent une position réservée parce qu'ils désirent refroidir l'enthousiasme soviétique, qui les agace, qu'ils veulent être sûrs d'avoir de bonnes raisons de pavoiser et qu'ils désirent obtenir des compensations afin de satisfaire l'opinion publique de leurs pays⁸³⁶. Avec l'appui de la plupart des neutres et des non-alignés, l'Ouest essaiera d'obtenir des mesures spécifiques selon le *New York Times*⁸³⁷. Il demandera des concessions avant de céder sur la question d'un organisme permanent, selon K. Feldmeyer⁸³⁸. D'après un éditorial du *Times* de Londres, le fait que les diplomates occidentaux aient insisté sur les échanges dans le domaine des idées lors de la première phase de la CSCE constitue également un retour en arrière, que justifie leur conviction du bien-fondé de ce principe. Cette tactique révèle en outre que certaines questions seront rediscutées lors des négociations de Genève⁸³⁹. Un éditorialiste de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* conclut que l'Ouest ne doit pas craindre de décourager l'URSS et qu'il peut même risquer l'échec de la CSCE : moins ses négociateurs se montreront exigeants, moins ils recevront⁸⁴⁰. Les partisans de la méfiance et de l'agressivité, du moins au niveau des revendications, semblent donc bien représentés au sein de la presse occidentale.

Après avoir pris connaissance des réactions de la presse occidentale aux déclarations des ministres des Affaires étrangères et des prises de position des parties, on n'est guère surpris de son manque d'enthousiasme en ce qui concerne la première phase de la CSCE dans son ensemble. Avec un peu de recul, Jean Schwoebel semble satisfait lorsqu'il affirme que les Trente-Cinq ont atteint les buts qu'ils s'étaient fixés pour la première phase et que leur désir de ne pas retourner à la guerre froide et de procéder à une recherche commune de la sécurité et de la coopération représente un élément nouveau et encourageant. La rencontre des ministres constitue à ses yeux un pas en avant sur la guerre froide en dépit du manque de foi et d'enthousiasme des participants⁸⁴¹. La majorité des autres commentaires tendent à minimiser l'impact de la première partie de la CSCE. Les éditorialistes du *Times* de Londres, quelque peu ironiques, considèrent la réunion des ministres comme valable dans ses deux fonctions : une grande cérémonie qui, en plus de permettre des rencontres multiples entre ministres, a amorcé un long processus de négociations et qui a montré qu'il restait encore beaucoup à faire⁸⁴². C. R. Whitney, du *New York Times*, ne considère la première phase de la CSCE que comme le prélude des négociations. La participation de tous les États inscrits et le maintien de l'allure de la détente suffisent pour qu'elle apparaisse comme un succès⁸⁴³. Karl Feldmeyer, enfin, dans l'édition du 9 juillet de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, écrit que les préliminaires viennent de se terminer et que les vraies négociations peuvent commencer. Après avoir souligné l'opposition de l'Est et de l'Ouest en ce qui concerne les principes de relations interétatiques et les contacts humains, il émet l'opinion que l'optimisme des délégations était peu justifié : elles

834. *FAZ*, 6 juillet 1973, p. 2.

835. *Ibid.*, 7 juillet 1973, p. 1.

836. *Le Monde*, 7 et 29-30 juillet 1973, p. 2.

837. *NYT*, 6 juillet 1973, p. 4.

838. *NYT*, 6 juillet 1973, p. 2.

839. *The Times*, 7 juillet 1973, p. 13.

840. *FAZ*, 7 juillet 1973, p. 1.

841. *Le Monde*, 29-30 juillet 1973, p. 2.

842. *The Times* (Londres), 7 juillet 1973, p. 13.

843. *NYT*, 8 juillet 1973, section IV, p. 2.

n'ont réussi à s'entendre que sur la date et le lieu de la deuxième phase, sans plus⁸⁴⁴. Les éditorialistes du *Times* parlent d'un départ utile : la deuxième phase montrera si les États est-européens sont disposés à une coopération réelle⁸⁴⁵. Whitney note que l'Occident aborde les pourparlers de Genève avec prudence et scepticisme⁸⁴⁶ tandis que Feldmeyer se borne à suggérer qu'ils pourraient durer longtemps⁸⁴⁷. La presse occidentale semble refléter et amplifier les réserves des négociateurs occidentaux.

Il se dégage une tendance générale de la presse occidentale dans ses commentaires au sujet des discours des ministres des Affaires étrangères, de l'état des négociations ou de l'allure de la CSCE. Elle se montre sévère à l'endroit des États est-européens et principalement de l'Union soviétique. Elle approuve les réserves des diplomates occidentaux mais les incite aussi à passer à l'offensive. Comme on peut se l'imaginer, le ton de la presse soviétique est tout à fait différent.

3 - LA PRESSE SOVIÉTIQUE

Les réactions de la presse soviétique à la première phase de la CSCE suivent les même lignes que les commentaires qu'elle a émis au sujet des pourparlers préliminaires⁸⁴⁸. La présente division essaie de le démontrer.

Encore une fois, la politique étrangère des pays socialistes est avisée. La *Pravda* du 8 juillet considère les jours précédents comme très significatifs : une grande activité a régné dans tous les domaines de la politique étrangère soviétique et des résultats pratiques et essentiels ont été obtenus. Elle précise que l'initiative des pays socialistes s'est affirmée au cours de la première phase de la CSCE. La charte soviétique, que la presse reproduit généreusement en URSS, fait l'objet d'une insistance particulière : ce projet engagerait tous les États européens à garantir et à renforcer la paix par des mesures pratiques et il représente un élément clé de la paix en Europe. Un commentaire de l'agence souligne à son tour la grande contribution de l'URSS et des pays socialistes, qui ont pris en considération les opinions et les désirs des autres de même que les possibilités réelles. L'attitude des pays socialistes est donc de nouveau citée en exemple.

Les impressions de la presse soviétique au sujet de l'atmosphère des débats sont plus nuancées. Bien sûr, plusieurs énoncés revêtent encore un caractère emphatique. Les *Izvestia* signalent que s'est confirmée de nouveau la possibilité de trouver un langage commun et d'en arriver à une entente générale sur les questions clés des garanties de la paix, de la sécurité et de la coopération sur le continent. Les résultats de la première phase justifient les espoirs que plaçaient les peuples européens dans les résultats de la préconférence. La *Pravda* rapporte que la conférence des ministres a débuté dans une atmosphère neutre et constructive. Ce bon départ montre qu'il est possible d'atteindre des buts fondamentaux dans les étapes suivantes et de consolider le chemin qui mène au développement des relations interétatiques dans la coopération pacifique, car l'Europe peut et doit devenir un continent de paix. Les nuances sont apportées par le commentaire de l'agence *Tass*. Elle révèle que des points de vue et des priorités différents ont été émis, reflétant aussi la politique étrangère des différents participants. (Dans le même ordre d'idées, *Le Monde* indique que la presse soviétique n'a rapporté que des extraits anodins du discours du ministre des Affaires étrangères de la France⁸⁴⁹.) Parfois des questions de deuxième ordre ont remplacé les problèmes clés au premier plan. Certains ont également tenté d'utiliser des sujets comme la coopération culturelle et les contacts humains à des fins liées au combat idéologique. Mais, selon l'agence *Tass*, ces tentatives n'ont pas déterminé l'atmosphère des discussions, qui se sont avérées fructueuses et constructives dans l'ensemble. Somme toute, la dominante reste encore l'enthousiasme.

844. *FAZ*, 9 juillet 1973, p. 6.

845. *The Times*, 7 juillet 1973, p. 13.

846. *NYT*, 7 juillet 1973, p. 2.

847. *FAZ*, 6 juillet 1973, p. 2.

848. Cf. *Études internationales*, vol. IV, n° 3, section V, pp. 319ss.

849. *Le Monde*, 28 juillet 1973, p. 2.

Ce relevé de presse⁸⁵⁰ tend encore à prouver l'uniformité des commentaires soviétiques au sujet de la CSCE. Aucune occasion n'est manquée de mettre en évidence les contributions positives de l'URSS et des pays socialistes. Ainsi, à défaut d'avoir pu l'inclure dans le communiqué final des ministres, la presse soviétique fait grand état de la déclaration de principes soumise par les négociateurs de son pays à Helsinki. En général, la première phase de la CSCE est perçue comme un fait positif, qui justifie beaucoup d'optimisme pour la suite des événements. Cependant, ici et là, ce qui apparaît du point de vue soviétique comme des anomalies est évoqué. Les dirigeants soviétiques se prépareraient-ils une porte de sortie en cas d'échec?

* * *

Il est impossible de dégager une tendance générale d'un éventail si coloré de réactions. À l'Ouest dominant les réserves, dont les plus sérieuses passent à mots couverts dans les remarques des diplomates tandis que la presse, elle, ne se gêne pas pour les identifier, tout en surveillant la conduite des négociateurs de son camp. À l'Est, la presse et la diplomatie vont de pair. Dans tous les cas, que ce soit à cause des réserves ou à cause des espoirs que suggère la première phase de la CSCE, l'attention se tourne vers Genève pour la suite des négociations.

850. Fondé sur un article de la *FAZ*, 9 juillet 1973, p. 6.